

Jos de Beus & Jeannette Mak

De kwestie Europa

Hoe de EU tot de Nederlandse politiek doordringt

STUDIES OVER POLITIEKE VERNIEUWING

AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS

DE KWESTIE EUROPA

STUDIES OVER POLITIEKE VERNIEUWING

De serie *Studies over politieke vernieuwing* beoogt via spraakmakende en grensverleggende studies bij te dragen aan het debat over vorm, plaats en werking van de moderne politiek. De politiek verandert in een snel tempo van karakter. Dit maakt het nodig om oude vanzelfsprekendheden opnieuw te overwegen. Deze politieke heroriëntatie is begonnen in de jaren zeventig van de vorige eeuw met het debat over de hervorming van de verzorgingsstaat. Maar ze is na de omwentelingen in Oost-Europa en de aarzelende politieke eenwording van West-Europa boven aan de theoretische en politieke agenda komen te staan. Sindsdien is er discussie over het functieverlies van de traditionele centra van politieke besluitvorming; over het ontstaan van nieuwe politieke arena's in de rechtspraak, de bureaucratie, de wetenschap en de onderzoeksbureaus, de media, de bedrijven en de technologische organisaties; en over de veranderende stijl en betekenis van politiek handelen. In welke instituties krijgt de politiek vandaag de dag vorm, hoe veranderen deze instituties in het politieke proces? Welke oude en nieuwe thema's kunnen in deze veranderende omgeving van de politiek aan de orde worden gesteld? Hoe moeten we die veranderingen waarderen en hoe kunnen nieuwe vormen van democratische sturing en verantwoording worden ontwikkeld?

De kwestie Europa

Hoe de EU tot de Nederlandse politiek doordringt

Jos de Beus
Jeannette Mak

Amsterdam University Press

Omslagafbeelding: Peter de Jong / Reporters; Oosthuizen, 25 mei 2005

Omslagontwerp: Kok Korpershoek, Amsterdam
Vormgeving binnenwerk: V3-Services, Baarn

ISBN 978 90 8964 135 9
e-ISBN 978 90 4851 065 8
NUR 754

Inhoud

Woord van dank

Dit boek begon tijdens een seminar en avondmaaltijd in de verhitte stad Berlijn, vlak na 11 september 2001. Het Europub team kwam voor het eerst samen om belangrijke begrippen en hypothesen over de rol van de publieke opinie in de Europese eenwording te bespreken. Dit team van politicologen en communicatiewetenschappers was gevormd door Ruud Koopmans (Wissenschaftszentrum Berlin, Vrije Universiteit Amsterdam) en Paul Statham (University of Bristol) en werd voor drie jaar gefinancierd door de Europese Commissie. De politieke meningen in de groep over het Europese aandeel in Westerse terreurbestrijding liepen uiteen. Maar over de wetenschappelijke inzet bestond eenstemmigheid. Er zijn te veel onuitgewerkte en onbewezen denkbeelden en stellingen in omloop over de Europese integratie van volken en burgers, ja over de vereenzelviging – of het ontbreken daarvan – van gewone mensen met het Europese project. Het wordt tijd een gegevensbestand te bouwen over de manier waarop Europees beleid doordringt tot het politieke stelsel van de lidstaten zelf, en dan niet alleen tot hun staatsapparaat maar ook – en vooral – tot hun openbare sfeer (hun respectieve verenigingen, media, debatten en nieuwsberichten). Het team hoopt in de naaste toekomst een Engelse monografie te publiceren waarin alle resultaten in een vergelijking worden gepresenteerd. Dit boek presenteert het Nederlandse geval voor belangstellende vakgenoten en betrokken landgenoten. De Beus vervolgt het pad van zijn Groningse oratie (1997) *Eeuwige democratie, Europese politiek in tijden van wereldvorming* en Mak gaat verder met het thema van haar Florentijnse proefschrift *Selling Europe* (2002). Onze coproductie zou niet zijn verschenen zonder de hulp in verschillende fasen van Jovanka Boerefijn, Joost Berkhout en de leden van het Europub team, in het bijzonder Koopmans en Statham. Wij zijn de Nederlandse 'europolitici' en 'eurojournalisten' met hun volle agenda's erkentelijk voor hun bereidheid uitvoerig met ons van gedachten te wisselen.

Jos de Beus en Jeannette Mak
Amsterdam, mei 2009

Inleiding: Europese crisis in eigen huis

'Het is opmerkelijk dat de inkrimping van de nationale soevereiniteit ten gunste van de zeggenschap van "Brussel" noch veel betekenis heeft gehad voor het politieke debat in Nederland noch voor de organisatie of het werk van de politieke partijen. Ondanks verbeterd gebruik van de mogelijkheden die er zijn om de Europese democratie dichter bij de burger te brengen en meer maatschappelijk draagvlak te bieden, lijkt het niet waarschijnlijk dat in de periode tot 2020 de Europese politiek voor de gemiddelde burger echt gaat leven.'

Paul Schnabel, 'Samenvatting', in Sociaal en Cultureel Planbureau, *In het zicht van de toekomst*. Den Haag: oktober 2004, 15

Een onhoudbare dubbelzinnigheid

Sinds het Nederlandse nee tegen het Europees Grondwettelijk Verdrag op 1 juni 2005 wordt er veel gesproken en geschreven over een kloof tussen een bovenlaag in de samenleving en een meerderheid van gewone mensen. Een bovenlaag in de staat en het bedrijfsleven gelooft in het Europese beschavingsideaal, doet mee aan een Europees netwerk van macht en overleg, en beschouwt de verplaatsing van beleid van Den Haag naar Brussel als een vanzelfsprekende reactie op een onvermijdelijke mondialisering. Maar een meerderheid loopt niet warm voor Europese projecten en experimenten, maakt deel uit van een publiek van buitenstaanders en toeschouwers, en wantrouwt Europese schaalvergroting en bemoeizucht.

Het is de vraag of het simpele beeld van een kloof, van een door de Europese integratie opgewekte tweedeling tussen een heersende klasse en een weerspannige massa wel klopt.[1] Kiezers en gekozenen willen allebei dat Nederland lid blijft van de uitgebreide Europese Unie (EU) en geloven allebei dat de EU helpt om de schaduwzijde van mondialisering van economie en cultuur weg te nemen en de zonzijde ervan te vergroten. Ze wensen allebei dat de EU prioriteit zal geven aan vraagstukken die landen

niet nationaal en unilateraal kunnen oplossen (zoals terreurbestrijding, milieubeheer en energievoorziening), dat de belastingbetaler niet te veel bijdraagt, doch wel een eerlijk (internationaal evenredig) aandeel krijgt in de lasten van Europa, dat al onze bedrijven en werknemers profiteren van de interne markt en de uitbreiding van de EU, en dat de Nederlandse eigenheid behouden blijft in het kader van Europese samenwerking.

Toch is er wel iets aan de hand. Er is weinig Europees enthousiasme onder de burgerij. Europa leeft nauwelijks. In 2008 is een groep die varieert van 17 tot 20 procent ronduit tegenstander van voortgezet Europees lidmaatschap.[2] De leden van de Tweede Kamer hebben de toenemende weerzin tegen de EU in hun achterbannen beantwoord met toenemende kritiek, terughoudendheid en behoefte aan een pas op de plaats van hun kant. Ze worstelen met de vraag hoe ze een tweede schok na het referendum zouden kunnen vermijden. Moet de Europese kwestie binnenslands worden uitgevochten tussen welsprekende woordvoerders van euroscepsis en van de Europese gedachte in een polarisatie die ten koste gaat van de internationale status van Nederland? Of moet de eensgezindheid over de Europese lijn van de Nederlandse regering – centrumlinks of centrumrechts, het maakt niet uit – zo gauw mogelijk worden hersteld ten koste van betrokkenheid van de bevolking bij grondwettelijke spelregels voor het afstaan van nationale bevoegdheden aan Brussel?

Gedurende zes decennia van Europese integratie is er wel degelijk een groot verschil ontstaan tussen de Europese betrokkenheid van een internationaal gerichte laag van diplomaten, ambtenaren, ondernemers, journalisten en intellectuelen, en de Europese afzijdigheid van de massa der bevolking. De ambtelijke top van de Nederlandse ministeries doet mee aan het netwerk van Europese besluitvorming, vooral de ministeries van Landbouw, Natuurbehoud en Visserij (LNV), Buitenlandse Zaken, Verkeer en Waterstaat, en Economische Zaken.[3] De bestuurlijke top van de Nederlandse multinationale ondernemingen doet mee aan een Europees netwerk van raden van besturen en raden van toezicht. Nederland is de derde leverancier van Europees gerichte ondernemers na Frankrijk en Duitsland.[4] Deze bovenlaag in de publieke sector en marktsector is positief gestemd als het gaat om het Nederlandse lidmaatschap van de EU, het vertrouwen in de EU, het landelijke nettoprofijt van deelname aan de EU, de zedelijke eenheid van de lidstaten, het gevoelsmatige beeld van de EU, en de gedeelde Europese waarden (in verhouding tot wereldwijd gedeelde waarden).

Uit een onderzoekspublicatie in juni 2008 blijkt dat de publieke opinie in Nederland het deels helemaal eens is met de Europees gezin-

de bovenlaag en de eerste plaats inneemt van de zevenentwintig lidstaten als het gaat om waardering van lidmaatschap, de achtste plaats als het gaat om vertrouwen in de instellingen en beleidsmaatregelen van de EU, en de tiende plaats wat betreft het geloof in nettoprofijt van Europese integratie. Maar er gaapt een kloof op belangrijke andere punten. Het Nederlandse publiek neemt ook de eerste plaats in wat betreft de afwijzing van unieke Europese waarden. Het staat veertiende wat betreft het geloof in morele eenheid tussen lidstaten en zelfs bijna onderaan (twintigste) wat betreft de positieve beeldvorming van Europa.[5] Hoe moet dit verschil tussen leiderschap en levenswereld van de natie worden begrepen?

De toenemende verstrengeling van Europees en Nederlands beleid heeft ertoe geleid dat de kennis en praktijk van talloze beleidsmakers automatisch ook 'Europa' omvatten. Wie de huidige opleiding van diplomaten, ambtenaren en bestuurders vergelijkt met die van een jaar of tien geleden, zal tot de conclusie komen dat het aantal cursussen en leerboeken met een Europees brandpunt exponentieel is gestegen. De cursisten bestuderen Europese geschiedenis, Europees recht, Europese economie en ga zo maar door. De EU is voor deze bovenlaag normaal geworden. Tegelijkertijd geldt dit in veel mindere mate voor de wereld van de politiek, het verenigingsleven en de journalistiek.

De Franse filosoof Pierre Manent heeft in dit verband gewezen op een voortdurende dubbelzinnigheid van het Europese project. Aan de ene kant worden Europese staten en volkeren geïntegreerd bij de gratie van depolitisering en soms zelfs ontwijking van democratisch mandaat, toezicht en verantwoording, zoals bij de vormgeving van een Europese markteconomie. Aan de andere kant wordt er gestreefd naar de vorming van een nieuw politiek systeem boven het niveau van de natiestaat, een daadwerkelijke Europese gemeenschap. Maar pogingen op dit vlak gaan steevast gepaard met radicale verdeeldheid tussen 'Europabouwers' onderling, en tussen deze groep en de veel grotere groep van overwegend nationaal gerichte activisten. Dit leidt in de praktijk tot een politieke onbepaaldheid die weinig gerichte discussie en strijd oplevert en dan ook niet tot de verbeelding spreekt.

Zo houdt de EU iets ongrijpbaars en ongerijmds voor zowel de beroepspolitiek als het brede publiek. Europese integratie is bedoeld als geopolitiek proces van pacificatie van grote mogendheden, maar ze werkt als economisch instrumentarium voor marktwerking en beheer van de ondernemingsgewijze productie. De Europese richtlijnen lijken dwingender te zijn dan vele nationale wetten (denk aan het rookverbod), terwijl de

EU geen superstaat wil worden maar een regionaal statenverbond wil blijven. De Europese Commissie oogt als een regering op een hogere laag van bestuur, maar vaak ook als een ambtelijke toezichthouder op afstand. De Europese Raad van regeringsleiders oogt als een Eerste Kamer in internationale betrekkingen, maar vaak ook als een eigensoortig coalitiekabinet. Het Europees Parlement oogt als een supranationale volksvertegenwoordiging voor toezicht op gedelegeerde regeermacht en debat tussen federale partijen, maar vaak ook als een ontmoetingsplek voor lobbies van deelbelangen zonder weerklank onder de Europese zustervolken. Het Europese Hof van Justitie toetst het werk van de Nederlandse wetgever, maar de hoogste Nederlandse rechters moeten afblijven van de tekst van de Nederlandse wetten. De Europese Centrale Bank heeft het monetaire beleid van de landelijke centrale banken overgenomen, maar dit is het geval in slechts zestien lidstaten (waaronder Nederland) en deze bank is in het eurogebied geen rechtstreekse overlegpartner van de ministeries van Financiën in de nationale bepaling van overheidsuitgaven en belastingen.

Nu hoort ambiguïteit bij elke reëel bestaande democratische orde waarin de overheid tegelijk knecht is van de samenleving van burgers, meester in handen van enkele invloedrijke groepen in de samenleving, en werktuig van de staatselites zelf.[6] Volgens Manent kan de Europese dubbelzinnigheid echter niet blijven voortduren. Belangrijke politieke keuzen zoals de bepaling van de uiterste buitengrenzen van de EU, de verhouding tot andere grote mogendheden en de scheidslijn tussen zuiver Europese bevoegdheden en zuivere nationale bevoegdheden, kunnen volgens hem niet veel langer worden uitgesteld.[7]

In onze termen vertaald zegt Manent dat een europeanisering van beleid vroeg of laat leidt tot europeanisering van de politiek. Dit boek gaat na of een dergelijk proces gaande is als wordt gelet op veranderingen in Nederland in de afgelopen vijftien jaren. Daarbij wordt het proces van Europese integratie opgevat als een onafhankelijke grootheid en een gegeven in ons onderzoek. Wij willen weten hoe dit doorwerkt in het gedrag van de Nederlandse overheid, politieke partijen, belangengroepen en sociale bewegingen, vooral in hun benutting van de openbare sfeer. Hoe ervaren politici en journalisten de permanentie van Nederland als Europese lidstaat? Welk effect heeft dat in de praktijk op hun eigen handelen? Hoe gebruiken politici de media om hun Europese boodschap over te brengen? Hoe maken journalisten typisch Europees nieuws? Hoe is de onderlinge wisselwerking tussen politici en journalisten? Welk effect heeft dit op de beeldvorming over Europa?

Bij de beantwoording van dergelijke vragen staan drie begrippen voorop: europeanisering, politisering en toename van openbaarheid (een soort 'openbaring' zonder religieuze betekenis). Europeanisering is de toenemende invloed van Europese integratie op de waarden, gezichtspunten, beginselen, hartstochten, belangen, houdingen, gedragsregels, strategieën en voorkeuren van vertegenwoordigers van lidstaten en hun burgers.[8] Politisering is de toename van politiek bewustzijn, onenigheid en activisme aangaande Europese integratie binnen en tussen de lidstaten. Toename van openbaarheid is groei van openheid en zichtbaarheid van politiek en beleid rondom Europese integratie voor nationale publieken via de inbreng van vrijwillige verenigingen en nieuwsmedia. Deze drie begrippen worden in de loop van het boek verder uitgewerkt.

In het kort kan het argument dat hier wordt onderzocht als volgt worden samengevat. Europese integratie leidt tot aanpassingen in de wijze van wetgeving en openbaar bestuur door overheden in de lidstaten. Hierdoor ontstaat een gevoel van vervreemding bij politieke partijen, ongekozen vertegenwoordigers van groepen belanghebbenden, de publieke opinie, en de gewone mensen. Dit uit zich in een scepsis ten aanzien van Europese of geëuropeaniseerde wetgeving en bestuur. Dit leidt vervolgens tot een toenemende omstredenheid van Europese zaken en uitdrukkelijke uiting van botsende leiders, groepen, organisaties en coalities in de openbare sfeer. Ons empirisch onderzoek richt zich op dit laatste aspect. Wij doen op basis van eigen vindingen en verwant onderzoek van collega's uitspraken over aard en betekenis van een dergelijke politisering en europeanisering van de publieke sfeer. Wij zullen daarbij nagaan of een en ander beschouwd mag worden als een zekere normalisering, een inpassing van Europese zaken in het gangbare politieke bedrijf in Nederland. Wij denken ook na over de invloed van deze europeanisering op de identificatie van Nederlanders met 'Europa'. Het argument kan als volgt schematisch worden weergegeven.[9]

Europese integratie → europeanisering van de overheid → ontstaan van euroscepsis (inhoudelijke onenigheid over beleid en een gevoel van democratisch tekort wat betreft beleidsprocedures) → politisering en europeanisering van de openbare sfeer → normalisering van Europa als legitiem onderdeel van het politieke bedrijf in Nederland → vereenzelviging met Europa in de burgerij

Europeanisering als een nieuw patroon

Dit boek draait dus om een tendens die europeanisering heet. Nog niet zo lang geleden werkte vrijwel iedereen in de vergelijkende sociale en politieke wetenschappen enkel met het begrip 'Europese integratie'. Deze integratie had betrekking op de toename van Europese samenwerking en regelgeving, en de daaruit voortkomende eenheid van de Europese maatschappelijke orde. De tegenhanger hiervan is differentiatie, dat wil zeggen de groei van verschillen tussen nationale stelsels van regelgeving en de daarmee samenhangende verwijdering tussen natiestaten in brede zin.[10]

Sinds enkele jaren is het begrip 'europeanisering' in zwang.[11] Hiermee wordt aangenomen dat Europese eenwording een realiteit is met grote gevolgen. Veel nationale wetgeving vindt haar oorsprong in Europese afspraken, en zodoende ontstaat er dus een nationaal (bij ons Nederlands) radertje in het Europese geheel van regels en beleidsinspanningen. Het eerste gevolg daarvan is dat Europese samenwerking zich niet langer beperkt tot politiek tussen staten, maar direct van invloed is op de nationale samenlevingen en volkeren van de lidstaten. Het tweede gevolg is dat de Europese bronnen en mechanismen van voortgaande nationale integratie (zoals Europese politiek, Europees recht, Europees bestuur, Europese marktwerking) op langere termijn minstens zo belangrijk zijn als de bekendere en al langer onderzochte nationale bronnen en mechanismen van Europese integratie (zoals de achtergronden van de Nederlandse steun voor een Europese bemoeienis met sectoren als landbouw, vrijhandel, mededinging, het geldwezen, justitie en immigratie). De invloed van het EU-lidmaatschap op de mate van integratie en differentiatie van Nederland zelf is echter een tamelijk onbekend terrein van wetenschappelijk onderzoek en publiek debat, getuige het volgende voorbeeld. Terwijl er géén aparte Europese commissaris voor ruimtelijke ordening is, heeft al ruim 18 procent van de regelgeving van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu een Europese oorsprong en is de invloed van het Europese beleid op de inrichting van de Nederlandse ruimte al zo aanzienlijk dat een studie hiernaar aanleiding gaf tot stevige krantenkoppen ('Zonder EU stonden geen vijf gsm-masten op het dak').[12]

Europeanisering kan gezien worden als een kwantitatieve en kwalitatieve omslag in internationale verhoudingen en contacten binnen de EU. Analoog aan het ingeburgerde begrip mondialisering (in de volksmond: globalisering), komt europeanisering neer op een reeks processen van regionale schaalvorming 'which embodies a transformation in the spatial organization of social relations and transactions – assessed in terms

of their extensity, intensity, velocity, and impact – generating European flows and networks of activity, interaction, and the exercise of power'.[13] Om een helemaal fictief voorbeeld te geven, zou men kunnen zeggen dat het betaalde voetbal europeaniseert wanneer er een Europese competitie komt waarin ploegen uit verschillende Europese steden en bestaande uit spelers afkomstig uit verschillende Europese landen tegen elkaar wedstrijden spelen. Dit proces kan worden afgemeten aan de extensiteit van voetbalverenigingen (spelers, begeleidende staf, bestuurders, aanhangers, bezoekers van stadions, televisiekijkers, financiers uit Europese lidstaten), de intensiteit van de contacten (gesprekken, onderhandelingen, wedstrijden, toernooien, feesten), de snelheid van de stromen (transfers van spelers en oefenmeesters, grensoverschrijdende bezoekersbewegingen), en de invloed van de Europese competitie op lokaal, nationaal en wereldwijd voetbal, op andere sporten en op andere cultuurvormen. Het resultaat van deze denkbeeldige europeanisering is dan een Europees voetbalregime, een geheel van netwerken voor handeling, omgang en machtsvertoon.

Dit overkoepelende begrip van europeanisering laat minstens drie waardevolle deelbegrippen toe. Allereerst is europeanisering een technische term voor de verstrengeling van besluitvorming van statelijke instellingen en praktijken op het nationale niveau met het Europese niveau. Nederlandse ministers, diplomaten, hoge ambtenaren, rechters, parlementariërs en leiders van landelijke belangengroepen zijn in toenemende mate verbonden met hun tegenhangers in Brussel, Luxemburg en Straatsburg (verticaal) en in andere Europese hoofdsteden (horizontaal). Veel voorbereiding, bepaling en uitvoering van beleid gebeurt in grensoverschrijdende netwerken voor onderlinge consultatie en onderhandeling. We noemen deze verstrengeling de europeanisering van de overheidsbeleidssfeer.[14] Een voorbeeld hiervan zijn de pogingen tot gelijktijdige beïnvloeding van Europese wetgeving en subsidiëring door Nederlandse lobbyisten in Den Haag en Brussel.[15]

Vervolgens kan er sprake zijn van europeanisering van de openbaarheid in de burgerlijke samenleving en de democratische politiek. In de gangbare omschrijving is de openbare sfeer een toegankelijk en publiek verenigingsleven, op afstand van zowel de overheid als de markt (het bedrijfsleven), waar georganiseerde groepen samenwerken en geschillen beslechten via collectieve actie, concurrentie, onderlinge discussie en onderhandeling. De schepping van een tegenwicht van buitenstaanders tegenover de macht van de overheid of een monopolistische onderneming, maar ook de schepping van een publieke opinie waartoe machthebbers zich verhouden om het eigen bestaan en optreden te rechtvaar-

digen, vormen gezamenlijk de openbare sfeer.[16] Europeanisering van de openbaarheid komt dan neer op de totstandkoming van Europese verenigingen (politieke partijen, belangengroepen, sociale bewegingen) en Europese media (kranten, televisiezenders, websites). Er ontstaat een patroon van mobilisering en communicatie tussen deze verenigingen en media onderling, en ten aanzien van gezagsdragers in de Europese politiek en economie. In de traditionele literatuur gaat het daarbij om een nieuwe pan-Europese publieke sfeer tussen de nationale en mondiale openbaarheid in.[17]

Dit boek volgt echter een recent spoor in het internationale onderzoek dat zich richt op de europeanisering van de aloude, overwegend nationale openbare sfeer binnen de lidstaten.[18] Een minimale vorm van europeanisering is hier de toename van Nederlandse discussies en berichten met een verwijzing naar Europese gezagsdragers en hun beleid waarbij in andere lidstaten gelijktijdig soortgelijke processen over dezelfde onderwerpen plaatshebben. Veel verder gaat een europeanisering van de Nederlandse zingeving van problemen en strijdpunten in de samenleving en de politiek, van uitingen van eisen en steunbetuigingen, en van perspectieven op een gezamenlijk verleden en toekomst. Maximale europeanisering is hier de vorming en versteviging van een miljoenenpubliek dat heen en weer gaat van het Nederlandse niveau naar het supranationale niveau en dat zichzelf ziet als object van Europese politiek, maar ook al enigszins als het subject ervan, dat wil zeggen als aandachtige toeschouwer, deelnemer en zelfs soeverein in een eigensoortige Europese democratie.[19]

Dit laatste brengt ons bij een derde en laatste betekenis van het begrip europeanisering, namelijk een verruiming van de zelfbeelden, stemmingen en horizonten van Nederlanders wier elementaire omstandigheden en overtuigingen geraakt worden door het beleid van Europese gezagsdragers. Deze europeanisering betreft dus niet de beleidsvorming door machthebbers en de openbaarheid over de termen van hun gezag, maar de innerlijke vereenzelviging van burgers met het hele Europese bedrijf: hun bewustzijn, betrokkenheid, loyaliteit en bereidheid tot deelname aan Europese initiatieven. De vorming van een overlappende democratische cultuur met een bepaalde plaats daarin voor Nederlandse gebruiken naast het ontstaan van een quasi-nationale Europese identiteit van Nederlanders en hun zustervolken, wordt meestal gezien als de climax van dit soort europeanisering.[20]

Twee visies: beslotenheid of openheid

De grensoverschrijdende discussie over de EU in kringen van nadenkende machthebbers en degenen die machthebbers onafhankelijk bestuderen draait om de democratische legitimiteit van Europese integratie en de bijdrage van nieuwe politiek en vernieuwd bestuur aan deze legitimiteit. De macht van de EU is democratisch gezaghebbend als de meeste burgers in de lidstaten die macht aanvaarden op basis van vrijwilligheid, gelijkwaardigheid en redelijkheid (waaronder toegankelijkheid van belangrijke kennis). Twee visies lijken tegenover elkaar te staan.

Sommigen beweren dat de EU staat of valt bij een duidelijke en eensgezinde articulatie van beleidsmatige opvattingen en voornemens door nationale regeringen, doelmatige en billijke onderhandelingen over gemeenschappelijk beleid, en soepele en doeltreffende naleving van afspraken (de uitvoering). Daarvoor is nodig dat de nationale elites betrekkelijk zelfstandig kunnen opereren en dat het overheidsproject van Europese eenheid buiten de hitte en het rumoer van de dagelijkse politiek wordt gehouden. Nationale elites geven leiding door een mandaat te verwerven in nationale verkiezingen en vergaderingen van nationale parlementen. Hervorming van Europese instellingen is enkel wenselijk als zij de representatieve rol van regeringsleiders zou versterken op een zekere afstand van parlementen, politieke verenigingen en nieuwsmedia. De kwestie van de Europese legitimiteit draait in deze visie namelijk om een gebrek aan belangstelling bij nationale kiezers. Waarlijk representatieve regeringsleiders verzekeren zich van de volgzaamheid van nationale achterbannen door een minimum aan belangstelling op te wekken en het vertrouwen van ongeïnteresseerde burgers niet te verspelen. Voorzien van hun netwerken van diplomaten, ambtenaren, deskundigen en lobbyisten, zullen ze volkse steun krijgen en houden voor delegatie van macht aan Europese autoriteiten, samenwerking tussen natiestaten, en openbaar bestuur met veel lagen.

In deze visie voert beslotenheid naar herstel van democratische legitimiteit van de EU en opheffing van zijn roemruchte democratisch deficit. Rationele kiezers geven steun aan europolitici met een grote eigen beleidsruimte die tamelijk besloten (wat betreft de brede informatievoorziening) en gesloten (wat betreft deelname van diverse belanghebbenden) is. Alleen zo kan Europa worden opgebouwd en onderhouden, zonder electoraal wantrouwen en een nationalistische terugslag uit te lokken. Rationele kiezers zetten immers de europolitici af zodra ze hun beleidsruimte misbruiken. In de Nederlandse context mag de premier met de ministersploeg belangrijke besluiten in het geheim nemen samen met vakgenoten,

zolang er maar sprake blijft van voldoende steun bij nationale verkiezingen, een (ruime) meerderheid in het parlement, slagvaardigheid en gewin tijdens moeizaam overleg, en uitvoerbare afspraken. De omgang met nationalistische of populistische partijen en politici die de euroscepsis verspreiden, lijkt de achilleshiel te zijn van deze visie.[21]

Anderen beweren dat het huidige stadium van Europese integratie zo fundamenteel en expansief is, dat de legitimiteit van inter-, trans-, en supranationale elites en instituties een tegenmacht vereist van gewone burgers, politieke partijen en sociale bewegingen in een pan-Europese openbare sfeer (kranten, initiatieven van onderop, non-gouvernementele organisaties) en partijstelsel (Europese partijen, Europese verkiezingen van de Europese Commissie). De kwestie van Europese legitimiteit is gebrek aan oppositie over landsgrenzen heen. De EU als politieke unie zal een project worden van volkeren – niet primair van hun staten – en van een toekomstige Europese 'demos' (een ongedeelde gemeenschap van kiesgerechtigde en politiek actieve burgers). In de Nederlandse context moeten vooral de gevestigde partijen in het midden met een verleden in de Europese politiek het initiatief nemen voor een denationalisering van hun electoraat, een toetreding tot sterke pan-Europese partijverbanden, en de uitvinding van een Europees publiek burgerschap. Dat is meteen de achilleshiel van deze visie, want de grote parlementaire volkspartijen (socialisten, confessionelen, liberalen, conservatieven, deels ook radicalen) zijn overwegend nationale spelers. De nieuwe eurosceptische partijen hebben het gemakkelijker, omdat ze enkel grensoverschrijdende fora en podia opzoeken, zoals het Europees Parlement, om de uitbouw van de EU te verhinderen en de afbraak ervan te versnellen.[22]

Dit boek probeert de tweede visie te onderbouwen, maar legt het accent niet op een Europese openbaarheid rondom de Europese organen in Brussel, Straatsburg en Luxemburg. Het gaat ons om eventuele europeanisering van partijenconcurrentie, nieuws, vertoog, publieke opinie, en burgerlijke betrokkenheid en loyaliteit op het nationale niveau. In de ogen van de huidige Europese Commissie, maar ook van het kabinet-Balkenende IV, leiden een verbreding en verdieping van een meer openbare politiek van integratie binnen de lidstaten tot meer populariteit en legitimiteit van de EU en soepele, verdergaande Europese integratie.[23] Wij kunnen dit streven naar openheid verklaren en ervoor ook begrip opbrengen. Maar het doel van ons onderzoek is licht te werpen op de belemmeringen, spanningen en risico's van een van bovenaf geregisseerde opening van Europese zaken als bestrijding van een toenemende euroscepsis van onderop, aangevoerd door nationalistische en populistische partijen in de lidstaten.

De malaise van de huidige Europese integratie, blijkend uit het onvermogen om een nieuw Grondwettelijk Verdrag te sluiten in de plaats van het verouderde Verdrag van Nice (2001), is een integraal onderdeel van een algemene malaise in de politiek van Europese samenlevingen tegen de achtergrond van mondialisering van kapitalisme en consumentisme (met alle bijbehorende conjunctuurschokken en cultuurschokken), opkomst van terreur en geopolitieke verschuivingen (Rusland, China), segregatie van de steden, disfunctioneren van marktwerking en bestuurlijke vernieuwing in de publieke sector, en kentering van publieke moraal en rechtsbewustzijn van vooruitgangsgeloof naar behoudzucht. Het politieke antwoord op al deze veranderingen komt van politieke partijen, maatschappelijke verenigingen en media voor nieuwsvoorziening die stuk voor stuk in een concurrentieslag zijn gewikkeld en onderhevig zijn aan eigen veranderingen zoals de opkomst van permanente campagnes en interactieve beleidspraktijken, kapitaalintensieve en mediumgenieke belangenbehartiging door groepen zonder leden, en het web. Een en ander maakt de bijzondere malaise van Europese integratie en de algemene malaise van de representatieve democratie sinds het einde van de Koude Oorlog (1989) en het begin van de oorlog tegen terreur (2001) tot verschijnselen die betrekking hebben op de openbare sfeer. Vandaar onze invalshoek van de openbaarheid in Nederland. Het land bevindt zich vanaf de anti-Europese campagne van Fortuyn in 2001 en 2002 en het referendum over een Europees Grondwettelijk Verdrag in 2005 op een eigensoortig kruispunt. Krijgt Europees regeringsbeleid een herkenbare vorm van publieke politiek met een uitzicht op werkbare consensus of wordt het Europese project ontdaan van grootheidswaan, beperkt tot een overzichtelijk aantal beleidslijnen en overgelaten aan een competente doch ongekozen klasse van machthebbers die waken over de Nederlandse natie?[24]

Wat we al weten

Wat is er zoal bekend over de europeanisering van Nederland? Het onderstaande overzicht is noch gedetailleerd noch uitputtend, maar geeft wel een eerste indruk van wat de politieke wetenschap al in kaart heeft gebracht.

Ten eerste: veel wetgeving vindt haar oorsprong in Europese afspraken. Volgens de voormalige staatssecretaris voor Europese Zaken Nicolaï betrof dit in Nederland maar liefst 60 procent. Hoewel bestuurskundige onderzoekers dit percentage aanvechten, concluderen ze niettemin dat

ruim 12 procent van alle wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen geïnitieerd is in Brussel. Het beleid van sommige ministeries is echter meer geëuropeaniseerd dan dat van andere (21,9 procent op het ministerie van LNV, 0,34 procent op het ministerie van Defensie).[25] Deze differentiatie zien we terug in de werkzaamheden van de ambtenaren. In 2006 gaf 29,5 procent van de rijksambtenaren die werkzaam zijn bij ministeries en centrale uitvoeringsorganisaties aan in de dagelijkse werkzaamheden met de EU te maken te hebben. Bij de ministeries van LNV, Buitenlandse Zaken, Verkeer en Waterstaat, en Economische Zaken werden het meest geëuropeaniseerde ambtenaren aangetroffen. Bij de ministeries van Justitie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Binnenlandse Zaken, en Volksgezondheid, Welzijn en Sport het minst.[26]

Ten tweede: politieke partijen hebben zich organisatorisch en procedureel ingesteld op een voortdurend proces van Europese integratie, maar ze behandelen dit niet als een saillante kwestie tijdens nationale verkiezingen. Politieke partijen schrijven programma's voor de vijfjaarlijkse verkiezingen van het Europees Parlement, leveren kandidaten, en nemen deel aan Europese federaties en hun multinationale fracties in dit parlement. Bovendien leveren ze Europese specialisten voor het desbetreffende commissiewerk in de Staten-Generaal en schrijven Europese paragrafen in de programma's ten behoeve van de Nederlandse Kamerverkiezingen.[27] Maar de aandacht voor Europese onderwerpen in landelijke verkiezingsprogramma's tussen 1960 en 2003 is niet noemenswaardig toegenomen. Tegelijkertijd is de aandacht in de loop van de tijd wel verspreid over zo'n twintig onderwerpen, maar blijft die niettemin het grootst bij financieel-economische zaken, buitenlandse betrekkingen en handel. De aandacht is wat prominenter bij grote partijen dan bij kleinere of meer eurosceptische partijen.[28]

Ten derde: de verkiezingen van het Europees Parlement sinds 1979 zijn in Nederland tweederangsverkiezingen, gekenmerkt door landelijke thema's, een gestaag dalende opkomst tot in de onderste Europese regionen (met juni 2004 als mogelijk keerpunt), en een presentatie door partijen, alsmede herkenning door kiezers, langs een links-rechtslijn waarin de Europese dimensie onverminderd zwak is.[29]

Ten vierde: het toezicht van het Nederlandse parlement op de opstelling van het Nederlandse kabinet in Europese onderhandelingen is geregeld door middel van aparte commissies voor Europese Zaken met daarin een sectorspecialist van elke partij. Het Nederlandse toezicht onderscheidt zich van andere lidstaten door een beperkte wettelijke regeling, afgezien dan van de verplichte consultatie van volksvertegenwoordigers bij Euro-

pees politie- en justitiebeleid (de derde pijler), en door een dynamiek tussen strijdende partijen waarbij de vergaderfrequentie betrekkelijk laag is in vergelijking met bijvoorbeeld Duitsland, en de invloed van de oppositie betrekkelijk gering is, in vergelijking met bijvoorbeeld Denemarken.[30] Het toezicht is in de afgelopen tien jaar vernieuwd door zowel de Eerste Kamer (Europees Bureau, Europese website) als de Tweede Kamer (Tijdelijke Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit). Toch meent ruim 80 procent van de leden van de Tweede Kamer in zowel 2001 als 2006 dat de parlementaire controle op de opstelling van de Nederlandse regering in de Europese Raad van Ministers tekortschiet. Hoewel opnieuw ruim 80 procent van de Kamerleden in deze jaren meent dat het toezicht op Europese aspecten van beleid moet geschieden in de sectorcommissies, ligt volgens 48 procent het zwaartepunt van parlementaire controle toch bij de Commissie voor Europese Zaken.[31]

Ten vijfde: de belangengroepen en – later – de sociale bewegingen hebben zich institutioneel ingesteld op de EU. Ze hebben gespecialiseerde beroepsbeoefenaren in dienst genomen, ze nemen deel aan Haagse adviesorganen als de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de Sociaal Economische Raad, ze zijn aangesloten bij Europese federaties en Europese adviesorganen, ze zetten lobbies op en uiten hun visies en standpunten vanuit hun deelbelang in de openbaarheid.[32] Het aantal belangengroepen dat nauw betrokken is bij Europese besluitvorming ligt in Nederland op het gemiddelde Europese peil.[33]

Ten zesde: de nieuwsmedia schenken betrekkelijk weinig aandacht aan Europese onderwerpen, televisie over het algemeen minder dan de pers, en commerciële omroepen minder dan de publieke zenders. De aandacht die er wel is, heeft vaak een negatief referentiekader. Maar het anti-Europageluid dat in de Britse pers een gewoonte is geworden, blijkt hier vrijwel afwezig. Voor zover er pieken in de nieuwsvoorziening te registreren zijn, betreffen die topontmoetingen tussen de Nederlandse regeringsleider en diens collega's en voorts bijzondere gebeurtenissen zoals het referendum over het Europees Grondwettelijk Verdrag. De aandacht van de televisie voor de Europese parlementsverkiezingen in 1999 was in Nederland vrijwel afwezig, met een lichte toename in 2004. De omvang van de berichtgeving in de kranten over de verkiezingen van 2004 was in Nederlands het kleinst van alle lidstaten. [34]

Ten slotte: de Nederlandse burgerij wordt in de vergelijking met burgers uit andere lidstaten globaal gekenmerkt door een brede steun voor Europese integratie, een hoge verwachting over de toekomstige betekenis van Europese integratie, een groot vertrouwen in Europese instellingen

en Europese democratie, en een aanzienlijke vereenzelviging met Europa.[35] Daarnaast constateren enkele studies echter een zekere daling van de waardering van de EU sinds het begin van de jaren negentig. Volgens het laatste Nationaal Verkiezingsonderzoek houden aanhangers van verdere eenwording en tegenstanders elkaar intussen in evenwicht. Tot dusver is het programmatische en strategische thema Europa als nieuwe profilering tussen partijen en partijblokken, sociale scheidslijn, markering tussen links en rechts, strijd tussen lijsttrekkers en prioriteit voor vaste en zwevende kiezers nog niet doorgedrongen tot de verkiezingen voor de Tweede Kamer.[36] De term 'euroscepsis' is pas recent opgekomen in de beschrijving van wensen, opvattingen, houdingen en gedragingen van het Nederlandse publiek.[37]

Europeanisering van de openbare sfeer

Dit boek probeert een antwoord te geven op de vraag of er in Nederland sprake is van europeanisering van de openbare sfeer. Het uitgangspunt van het onderzoek is dat Europese integratie een dusdanig belangrijke verplaatsing van macht en bevoegdheid naar het Europese niveau heeft teweeggebracht met een dusdanig innige verstrengeling van nationaal en Europees recht en openbaar bestuur dat de Nederlandse openbaarheid van karakter begint te veranderen doordat Nederlandse verenigingen en media zich steeds meer met de EU bezighouden.

Om dit na te gaan is drie jaren lang onderzoek gedaan naar politieke aanspraken en sociale referentiekaders rondom de EU in Nederlandse kranten, plus de bezinning daarop onder Nederlandse politici en journalisten. Een politieke aanspraak wordt omschreven als een strategische handeling in de openbaarheid. Het gaat om een kennisgeving van een politiek standpunt door middel van een politieke handeling. Sociale referentiekaders zijn voorstellingen (verzamelingen van begrippen, perspectieven, beelden) van de aard en betekenis van de EU die leven onder beleidsmakers en burgers. De studie is uitgevoerd in het kader van een Europees universitair project 'De transformatie van politieke mobilisering en communicatie in de Europese openbare sfeer' met onderzoekers uit Duitsland, Italië, Frankrijk, Groot-Brittannië, Spanje en Zwitserland.[38] Tijdens de samenwerking zijn in zeven landen op gelijke wijze data verzameld en gecodeerd; een omstandigheid die een unieke mogelijkheid geeft tot internationale vergelijking. We komen hier nader op terug in hoofdstuk 5.

Het onderzoek betreft twee oude Europese beleidssectoren (landbouwbeleid, monetair beleid), twee nieuwe sectoren (beleid ten aanzien van pensioenen en hoger onderwijs), twee tussenliggende sectoren die van oudsher gevoelige vragen van soevereiniteit oproepen (militair beleid rond vredesmissies en troepenverplaatsingen, en vreemdelingenbeleid rond asielzoekers) plus de Europese integratie als geheel. Het onderzoek zelf bestond vooral uit een uniforme codering van nieuwsberichten in de krant en hoofdredactionele commentaren. Hierbij werd de krant opgevat als een weerspiegeling van de sociale en politieke strijd over de Europese kwestie, maar ook als een zelfstandige politieke instelling met eigen voorkeuren en prioriteiten. Daarnaast zijn gestandaardiseerde vraaggesprekken gevoerd met politici, bestuurders, correspondenten en hoofdredacteuren.

Ons betoog in dit boek is grotendeels gebaseerd op gegevens die als volgt werden verzameld. Allereerst zijn wij nagegaan wat de ontwikkeling is geweest van politieke aanspraken en sociale referentiekaders van woordvoerders en journalisten in Nederlandse kranten van 1990 tot en met 2002 over Europese integratie en de genoemde beleidssectoren door middel van inhoudsanalyse van nieuwsberichten. Het betreft het *Algemeen Dagblad*, de *Leeuwarder Courant*, *De Telegraaf* en *de Volkskrant*. Ten tweede hebben wij gekeken naar hoofdredactionele commentaren van deze kranten op de Europese politiek in ruime zin in de periode 2000-2002. Ten derde hebben wij door middel van 45 vraaggesprekken met vertegenwoordigers van overheden, partijen, belangengroepen en maatschappelijke organisaties specifieker gekeken naar de sectoren landbouw, immigratie en Europese integratie in algemene zin. Daarbij hebben wij gevraagd naar de invloed en het algemene actierepertoire van beïnvloeding van de actieve personen als mede hun houding ten aanzien van Europa. Ten slotte hebben wij 15 journalisten en hoofdredacteuren ondervraagd over de eigenheid van verslaggeving rond Europese politiek zoals mediastrategieën van politieke spelers, agenda's van hoofdredacties en journalisten, en de verwachtingen van de lezers. De vraaggesprekken zijn gehouden in de zomer van 2003.

Er is in Nederland, zoals hierboven aangestipt, al enig onderzoek gedaan naar de europeanisering van politieke actoren en de media. Af en toe besteden kranten ook zelf aandacht aan hun Europese nieuwsgaring.[39] Ons onderzoek is echter om een aantal redenen eigensoortig en nieuw. Er wordt gestreefd naar synthese van verschillende perspectieven. Het perspectief van macht en nationaal belang in buitenlands beleid wordt verbonden met dat van mobilisering van burgers en onderlinge communicatie in de binnenlandse openbaarheid. Het perspectief van de theorievorming

over de tekortschietende openbaarheid van de Europese politiek wordt verbonden met dat van de praktische ervaringen en problemen van politici en journalisten. Het perspectief van vergelijkend empirisch onderzoek wordt verbonden met dat van de politieke ethiek en de geschiedenis van Europese integratie. Bovendien wordt de aandacht gevestigd op de wisselwerking tussen opvattingen en gedragingen van beleidsmakers, politici en waarnemers van deelbelangen enerzijds en de media anderzijds. Ten slotte is ons onderzoek erop gericht om bepaalde verschillen in europeanisering op het spoor te komen die verband houden met de desbetreffende onderwerpen, beleidssectoren, kranten, perioden en landen.

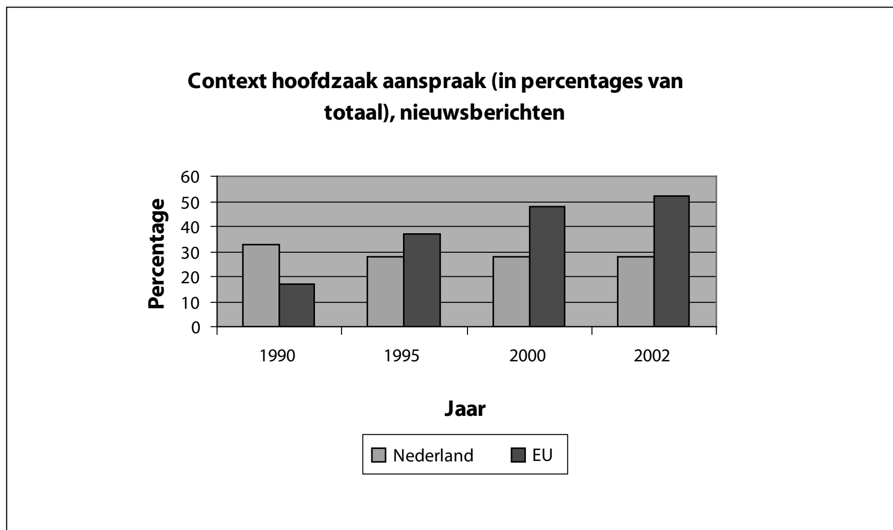
Het spreekt vanzelf dat er bepaalde beperkingen kleven aan onze benadering. Tweederde van de Europese burgers noemt nationale media als de belangrijkste bron van politieke informatie, waarbij de televisie wordt genoemd als de bron bij uitstek. Ons onderzoek bestrijkt enkel kranten, waaronder kwaliteitskranten met een per definitie kleiner bereik. Bovendien bleven forensenbladen buiten beschouwing, terwijl bijvoorbeeld een blad als *Metro* in de aanloop naar het Nederlandse referendum rond het Grondwettelijk Verdrag (april en mei 2005) uitvoerig aandacht besteedde aan de Europese kwestie. Velen willen niet alleen weten of – en zo ja, in welke mate – Europese integratie sinds 1958 samengaat met een europeanisering van de democratische openbaarheid in Nederland maar willen ook weten of – en zo ja, hoe – dergelijke europeanisering doorwerkt in de Europese koers van de Nederlandse regering, in de uitdijing en verbetering van de pan-Europese openbare sfeer, en in de collectieve identificaties van Nederlanders. Deze belangrijke aspecten vallen echter buiten ons onderzoek. Het wat, hoe en waarom van europeanisering van de openbare politieke sfeer van Nederland staat dus centraal. Het voor wie, waartoe en waarheen wordt echter wel besproken, maar pas in het slothoofdstuk.

Voortschrijdende maar oppervlakkige europeanisering

De eerste algemene indruk die uit dit onderzoek naar voren komt, betreft een voortschrijdende maar oppervlakkige europeanisering van de publieke sfeer. De sterkste aanwijzing voor europeanisering komt uit een analyse van de nieuwsartikelen. In 2002 werd meer dan 50 procent van de door ons geanalyseerde aanspraken uit nieuwsberichten in een Europese context geplaatst. Dit is een spectaculaire stijging vergeleken met 17 procent in 1990.[40] De studie van de hoofdredactionele stukken bevestigt

dit beeld, hoewel iets minder sterk. Er bestaat echter, zoals te verwachten was, een grote diversiteit tussen de beleidssectoren. Monetair beleid vertoont een schoolvoorbeeld van rechtlijnige europeanisering van bovenaf. Waar in 1990 26 procent van de aanspraken een Europese context had, was dit 60 procent in 1995, en 86 en 89 procent in respectievelijk 2000 en 2002. Onderwijsbeleid blijft tegelijkertijd een vrijwel geheel nationale aangelegenheid.

Figuur 1 Context hoofdzaak aanspraak van nieuwsberichten



De gesignaleerde europeanisering is ook van een bijzonder soort. Het blijkt dat voornamelijk Nederlandse machthebbers (ministers, Kamerleden, werkgevers- en werknemersorganisaties) met elkaar in debat gaan over de gevolgen van Europese zaken voor Nederlandse organisaties en burgers. Ongeveer de helft van de aanspraken die wij hebben geanalyseerd is afkomstig van Nederlandse actieve personen. Overigens neemt het aandeel aanspraken van EU-actoren wel langzaam toe.[41] Deze indruk wordt bevestigd als gekeken wordt naar de context waarin hoofdredactionele stukken van kranten worden geplaatst. Terwijl 41 procent van alle commentaren een Europese context heeft en 39 procent een puur Nederlandse context, wordt slecht 22 procent van de stukken geschreven naar aanleiding van een Europees voorval en zestig procent als gevolg van een

nationale gebeurtenis. Personen die de overheid vertegenwoordigen blijken veruit de belangrijkste houders van aanspraken in alle analyses. Dit betekent dat de Europese integratie een neerlandocentrische euro-elite in de openbaarheid heeft opgewekt.

In het zelfbeeld van Nederlandse politici en diplomaten en in de gangbare wijsheid is de waardering door Nederlandse organisaties en burgers van algemene Europese integratie nog steeds redelijk gunstig en weinig omstreden. Klopt deze gemeenplaats? De algemene beoordeling van Europese integratie door de houders van aanspraken in Nederlandse kranten is inderdaad gematigd positief, doch in afnemende mate, van +0,4 in 1990 tot +0,2 in 2002 (op een schaal van –1 naar +1 als uitersten). Deze tendens van afnemende positieve beoordeling is ook zichtbaar in de sectoren monetair beleid, vreemdelingenbeleid en pensioneringsbeleid, zij het met grote spreiding om het gemiddelde. Kortom, de steun van verschillende gezagsdragers voor het proces en institutionele kader van Europese integratie is nog steeds aanzienlijk, maar de oppositie zwelt aan en de steun van politieke partijen neemt af bij gelijkblijvende grote steun van werkgevers- en werknemersorganisaties.

Een laatste resultaat dat meteen het vermelden waard is, gaat over 'raamwerken', de aan Maarten Toonder ontleende term voor referentiekaders (frames), die dienen ter begrip en zingeving van de EU. Voor Nederland met zijn open economie en pragmatische neiging mee te buigen met gewijzigde internationale betrekkingen, mag worden verwacht dat economische referentiekaders overheersen en geopolitieke referentiekaders betreffende de geschiedenis en actualiteit onbetekenend zijn.[42] Het belangrijkste kader in de nieuwsberichten blijkt echter de identiteit te zijn, met de hoogste score in 2000. Daarna komt het constitutionele kader, met de hoogste score in 2001. De economie komt pas op de derde plaats, met een hoogste score in 2002. Wel lijkt het 'economisme' dominanter te zijn geworden ten koste van 'historicisme' en ook 'constitutionalisme' en 'nationalisme'.

Natuurlijk zeggen al deze cijfers meer als ze worden vergeleken met de cijfers over de andere landen uit ons onderzoek. De meest verrassende resultaten betreffen dan een vergelijking van de hoofdredactionele commentaren. Zo is van alle zeven landen het binnenlandse aandeel van gebeurtenissen die om commentaar vragen het hoogst in Nederlandse kranten (60 procent). Aan de ene kant blijkt uit de Nederlandse gegevens dat hoofdredacteuren veel aandacht besteden aan de EU en in sommige gevallen ook toenemende aandacht. Aan de andere kant leert de vergelijking dat Nederland hier tot de 'provinciaalse' achterblijvers behoort, samen met Groot-Brittannië.[43]

De opzet van het betoog dat komen gaat

De algemene vragen uit deze inleiding komen als volgt aan bod in het vervolg van dit boek. Hoofdstuk 1 schetst de hedendaagse Europese koers van Nederland. Het behandelt de verschuivende consensus, de europeanisering van de overheidsbeleidssfeer, het actuele debat, de verklaring van de nieuwe euroscepsis, om te eindigen met een hypothese. Die hypothese luidt dat er een politisering van de Europese kwestie in de Nederlandse openbare sfeer gaande is die op den duur normalisering opwekt: Ontevreden burgers en hun woordvoerders zullen hun politieke kansen grijpen. Europees beleid wordt een integraal onderdeel van de binnenlandse politiek met haar bekende logica van de consensusdemocratie.

Hoofdstuk 2 gaat over de graad van openbaarheid rondom de Europese integratie. Het behandelt een dilemma: terug naar de oude heimelijkheid van de eerste generatie Europese architecten gaat niet, maar openbaarheid invoeren zonder kosten en spanningen is eveneens ondenkbaar. Wij gaan nader in op de openbaarheid als ingrediënt van een democratisch ideaal, de heimelijke Europese integratie in de periode 1951-1989, de problematisering van het Europese openbaarheidstekort sinds 1989, en de obstakels in de bestrijding van dit specifieke tekort.

Hoofdstuk 3 is een beschrijving van de dagelijkse praktijk van europolitici op grond van een krantenanalyse en vraaggesprekken met vertegenwoordigers van de overheid, politieke partijen, belangengroepen en maatschappelijke organisaties. Europolitici zijn hier omschreven als personen die zich beroepshalve bezighouden met de bepaling van het Europese beleid van de Nederlandse overheid en de Europese instellingen. Mede door interviews met europolitici op het vlak van algemene Europese integratie, landbouwbeleid en vreemdelingenbeleid biedt de beschrijving een inzicht in praktische zaken. Welke strategieën gebruiken europolitici om hun doelen te bereiken op zowel het nationale als het Europese niveau, en hoe is dit in de afgelopen jaren veranderd? Welke rol speelt de zichtbaarheid van politieke en bestuurlijke processen en de publieke belangstelling daarbij? Wat is de relatie van europolitici met de media? Hoe verschijnen ze zelf in de pers?

Hoofdstuk 4 is een beschrijving van de verslaggeving van Europees nieuws in Nederlandse kranten, opnieuw mede op basis van vraaggesprekken, ditmaal met correspondenten en hoofdredacteuren. De vragen zijn wederom grotendeels praktisch. Hoe komen journalisten aan hun informatie, en is dit anders dan bij verslaggeving over nationale zaken? Hoe presenteert men het nieuws aan de lezers? Welke visie heeft men op de eigen verantwoordelijkheid?

Hoofdstuk 5 vergelijkt Nederlandse europolitici en eurojournalisten met hun buitenlandse collega's en stelt de vraag of Nederland afwijkt, dus voor ligt in de europeanisering van de openbaarheid dan wel achterblijft.

Hoofdstuk 6, dat de balans opmaakt, begint met een terugblik. Het gaat na of onze gegevens inderdaad wijzen op een politisering en europeanisering van de openbare sfeer, en als zodanig een normalisering van het politieke aspect van Europese integratie. Daarna volgt een bezinning op de betekenis van deze bevindingen voor wetenschapsbeoefenaren, politici en beleidsmakers, en de media. Het hoofdstuk eindigt met een slotbeschouwing over toekomstscenario's voor de EU en wat dit betekent voor de publieke sfeer.

Dit boek steunt op vijf rapporten voor de Europese Commissie plus vergelijkbare rapporten uit de zes overige landen in het onderzoek, een aantal overkoepelende rapporten en vele bijdragen aan wetenschappelijke conferenties en vaktijdschriften. Al deze geschriften zijn Engelstalig, bevatten talloze theoretische overwegingen, tabellen en details, en zijn gesteld in een sociaal-wetenschappelijke vaktaal. Wij hebben geprobeerd uit dit alles een lopend en toegankelijk verhaal te distilleren. De Amerikaanse socioloog C. Wright Mills kreeg eens een advies dat hij ter harte nam en dat ook onze leidraad is geworden: 'Je moet aannemen dat je gevraagd bent een lezing te geven over een onderwerp dat je goed kent voor een gehoor van docenten en studenten uit alle faculteiten van een leidende universiteit alsmede een assortiment van belangstellende mensen uit een stad vlakbij. Neem aan dat een dergelijk gehoor voor je zit en dat het een recht heeft om iets te weten; neem aan dat je hen dat iets wil laten weten. En nu maar schrijven.' [44]

1 Euroscepsis: tussen vermijding en accommodatie

> ‘Stel dat men de Nederlanders zou vragen wat zij meebrengen naar het Europese project en wat hun sterkste troeven zijn. Zij zouden dan kunnen antwoorden: de degelijkheid van een oude, beproefde democratie, het fatsoen in een door protestantisme en humanisme gestempelde volkscultuur, en de tolerantie van een *niet-autoritaire, kritische en leergierige openbaarheid*. Hierin liggen ondanks alle veranderingen van waarden en handelwijzen nog altijd de sterkste activa van deze natie.’
>
> Ernest Zahn, *Das unbekannte Holland*. München: Goldmann Verlag, 1993, 205 (cursivering JdB en JM)

Verschuivende Nederlandse consensus

In de gangbare overtuiging van beleidsmakers en beoefenaren van de wetenschap wordt het buitenlandse beleid van Nederland gezien als zeer constant.[1] In de sterke opvatting over deze continuïteit bestaan er beleidslijnen die teruggaan tot de Tachtigjarige Oorlog en die als tijdloos worden beschouwd zolang Nederland een soevereine staat blijft met als doel bescherming van de eigen natie. Dit beleid bestaat uit de spreiding van macht binnen het Europese statenstelsel en de bevordering van wereldwijde vrijhandel.

In de zwakke opvatting zijn er af en toe kritische momenten waarop grote veranderingen in de internationale betrekkingen of nationale verhoudingen de aanleiding vormen tot heroriëntatie. Voorbeelden van dergelijke grote veranderingen zijn het imperialisme van grote Europese mogendheden in de tweede helft van de negentiende eeuw en de Duitse expansie, de invoering van algemeen kiesrecht en sociaal beleid, de Russische revolutie en de opkomst van de Verenigde Staten in de eerste helft van de twintigste eeuw. Recente voorbeelden zijn de golf van dekolonisatie na de Tweede Wereldoorlog, de Koude Oorlog, de ontzuiling, de hervorming van de industriële verzorgingsstaat, de golf van Oost-Euro-

pese democratisering sinds 1989, en islamitische terreur. Een voorbeeld van een nieuwe doctrine die uit een kritisch moment kan voortvloeien is de grondwettelijke regeling uit 1983 waarin de Nederlandse medeverantwoordelijkheid voor de bevordering van de internationale rechtsorde wordt erkend, evenals de implicaties daarvan voor de inzet van strijdkrachten.[2]

De Nederlandse diplomatie ten aanzien van Europese samenwerking wordt algemeen beschouwd als een nieuwe constante. Zij past in het afscheid van een lange eeuw van neutralisme, zoals de toetreding tot de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en de verbintenis met de Verenigde Staten (atlanticisme) dat ook doen. In deze overheersende visie gaat het om een bedaarde constante. Nimmer is Nederland een broedplaats van euroscepsis en afremming van Europese aspiraties geweest zoals Groot-Brittannië en de Scandinavische landen. Wel werden zijn strategie en stijl van Europese integratie van meet af aan gekenmerkt door zakelijke instemming, waakzame afweging van het nationale belang en behoedzame aanpassing aan een nieuwe *status quo*. Het was dus uitzonderlijk dat enkele bewindslieden uit het kabinet-Lubbers III zich lieten meevoeren door hun enthousiasme en samen met de legendarische voorzitter van de Europese Commissie Delors een centralistische verdragstekst schreven, die prompt door de andere lidstaten werd afgewezen (30 september 1991 ofwel Zwarte Maandag).[3]

Licht in strijd met dit beeld van kalme continuïteit is de even dominante opvatting dat grote omslagen in het Nederlandse overheidsbeleid samengaan met verschuivingen in de consensus onder politici en andere beleidsmakers met een weerklank onder de bevolking. Voorbeelden van dergelijke verschuivingen zonder al te veel sociale scheuring en politieke polarisatie betreffen de overgang van keynesianisme naar monetarisme, van overheidsingrijpen in het prijsmechanisme naar marktwerking, van multiculturalisme naar integratie van nieuwkomers, en van kolonialisme naar ontwikkelingssamenwerking.

Het Europese lidmaatschap lijkt een versterking van dit model van schikken en plooien over hervorming bij stukjes en beetjes. Er is een overeenkomst tussen de Nederlandse beslechting van conflicten tussen volksdelen met een sterke collectieve identiteit, zoals de roemruchte pacificatie van godsdienst- en klassenstrijd, en de Europese beslechting van conflicten tussen deelnemende natiestaten die zich kenmerkt door wederzijdse toenadering, machtsdeling en evenredige toewijzing van financiële baten en formele posities. Ook op Europees niveau is sprake van een tijdrovende verschuiving van inhoudelijke consensus, zoals die van

protectionisme naar vrijhandel, van industriepolitiek naar mededingingsbeleid, en van een economische unie naar een politieke unie.[4]

Met betrekking tot Nederland rijst dan de vraag of er sinds enige tijd sprake is van een kentering in de Europese koers van ons land, een daadwerkelijke breuk met het naoorlogse verleden. Hierbij moeten de volgende gebeurtenissen in het oordeel worden betrokken. Het vertoog over herijking van het buitenlandse beleid na de val van de Berlijnse muur van het kabinet-Lubbers III (1989-1994) met de zojuist genoemde wraking van zijn diplomatie aan de vooravond van het Verdrag van Maastricht (1992); de opkomst van eurosceptische partijen ter linker- en rechterzijde (eerst de Socialistische Partij vanaf 1994, later de ChristenUnie, Lijst Pim Fortuyn, Groep Wilders/Partij voor de Vrijheid en Trots op Nederland); de aandacht van de VVD onder leiding van Bolkestein tot en met Rutte vandaag voor verlaging van Nederlandse netto-overdrachten aan de EU en inperking van pan-Europees economisch beleid; de oproep tot hernationalisering van Fortuyn; de zwalkende Europese koers van het kabinet-Balkenende I met daarin de LPF; de onverwachte massale uiting van Nederlandse vrees voor een Europese superstaat tijdens het referendum over het Grondwettelijk Verdrag van juni 2005, en de afwachtende of remmende koers van Nederlandse bewindspersonen uit het CDA en de PvdA in Brussel sinds dat referendum.

Dit lijkt alles bij elkaar te wijzen op een groei van scepsis over richting en totstandkoming van het Nederlandse beleid voor Europese integratie. Deze scepsis behelst ook een kritischere en gereserveerdere opstelling onder zowel kiezers als gekozenen tegenover een onbeheerste wijze van Europese eenwording (expansief, niet-selectief, onvoorwaardelijk), waarbij concrete zorgen en klachten van de Nederlandse ingezetenen steeds nauwkeuriger worden geadresseerd.[5]

In dit hoofdstuk wordt de opkomst en verbreiding van de euroscepsis geduid als een overgangsverschijnsel en een fase in het proces van normalisering van de Europese kwestie. Langzaam maar zeker dringt Europees beleid vanuit het domein van de hoge en besloten buitenlandse politiek door tot het domein van de lage en open binnenlandse politiek.[6] In dat binnenlandse domein ontstaat vervolgens een vertrouwd patroon van kritiek, protest, debat en compromis.

Euroscepsis is volgens ons meer dan alleen twijfel, bezwaar en nuchtere berekening als het om de EU en de Nederlandse plaats in de EU gaat. Deze specifieke scepsis kan ook verharden. Te denken valt aan verzet onder omvangrijke volksdelen of vele kleine minderheden; gespletenheid tussen en binnen de vertegenwoordigers van de gevestigde bovenlaag (esta-

blishment), zoals de grote politieke partijen en gevestigde economische partners; opkomst van radicale bewegingen en partijen die het lopende en onomkeerbaar lijkende Europese project aanvallen als een vorm van verkeerde 'oude politiek'; en voortdurend negatieve berichtgeving over Europese zaken door massamedia en prominente journalisten in hun rol van bemiddelaars tussen nationale elite en bevolking.[7]

Dit hoofdstuk opent met de europeanisering van de overheidsbeleidssfeer als achtergrond van de euroscepsis. Daarna komt het hedendaagse debat over de EU en het Nederlandse lidmaatschap daarvan aan bod. Bij de euroscepsis wordt vervolgens apart stilgestaan. Sommigen knopen hieraan een hypothese vast over de inhoud van het Nederlandse lidmaatschap (identiteitscrisis, nieuw provincialisme); anderen verbinden hieraan hypothesen over de vorm (kloof tussen bovenlaag en bevolking, politisering). Wijzelf komen met een eigen argument over een verborgen doch opkomende europeanisering van de Nederlandse openbaarheid via een politisering van strijdpunten rondom Europese integratie. Dit argument vormt het laatste gedeelte van dit hoofdstuk.

Kort gezegd, lijkt de Nederlandse euroscepsis een wat trage reactie op de europeanisering van de overheidsbeleidssfeer in het verleden en een aandrijving van europeanisering van de openbare sfeer in de toekomst. De befaamde dichtregel van Oscar Wilde na zijn gevangenisstraf 'Yet each man kills the thing he loves' zet ons op het spoor van de stelling dat elke democraat waakzaam en weerbaar wordt tegenover de groeiende macht van een overheid waaraan men hoort te gehoorzamen naar de mening van autoriteiten. Naarmate de invloed van de Europese bestuurslaag op de Nederlandse samenleving en politiek groter en gebruikelijker wordt, wordt het ook vanzelfsprekender voor de bevolking en haar actieve woordvoerders om de gang van zaken op het traject Den Haag-Brussel kritisch te volgen. Zolang de elementaire steun van het grote publiek voor het idee van Europese integratie niet verandert (en onderzoek wijst uit dat Nederland nog steeds bij de meest Europees gezinde lidstaten hoort), zal deze kritiek zich ook uiten in de vorm van geregelde scepsis. Europa is straks net als Nederland zelf noch een paradijs noch een puinhoop, doch een werkbaar politiek stelsel met gebreken en fouten die langs democratische weg kunnen worden weggenomen.[8] Ziedaar de kern van het argument dat in dit hoofdstuk verder wordt uitgewerkt.

Europeanisering van de overheid

Een europeanisering van de Nederlandse overheid is terug te vinden in alle aspecten van Europese beleidsvorming: afstemming, besluitvorming, uitvoering en toezicht. Dit onderscheid is soms vaag, zoals in het geval van de honderden ambtelijke comités die de Europese Commissie bijstaan bij het maken en uitvoeren van regelgeving.[9] Toch kan voor elk aspect kort worden aangegeven wat de meest ingrijpende aanpassingen zijn geweest ten behoeve van aansluiting tussen het oude en vertrouwde Nederlandse staatsbestel en het eigensoortige, deels onbekende systeem van de Europese bestuurslaag.

Afstemming Het beginsel van de departementale zelfstandigheid houdt in dat de integratie van nationale beleidssectoren niet kan worden gedirigeerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa), maar dat het Europese beleid van verschillende ministeries moet worden gecoördineerd.[10] Wie verantwoordelijk is voor deze afstemming, en op welke wijze zij tot stand moet komen, is echter al jarenlang een politiek en ambtelijk strijdpunt in Den Haag. De doorlopende discussie gaat over thema's als eenheid van beleid, slagkracht van de onderhandelaars, politiek primaat, tijdige inbreng van de volksvertegenwoordiging en draagvlak onder de bevolking.[11] In september 2005 heeft de Nederlandse regering een consequente lijn ingezet, waaronder het voorstel om op elk ministerie een directeur-generaal te belasten met Europese Zaken.[12]

Zodra de verschillende ministeries in Den Haag het eens zijn over de te volgen lijn wordt de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging (PV) van Nederland in Brussel geïnstrueerd.[13] Zowel de werkzaamheden als de organisatie van de PV zijn de laatste jaren aanzienlijk veranderd. Terwijl er vroeger slechts ambtenaren van Buitenlandse Zaken werkten, zijn er nu vertegenwoordigers van vrijwel alle ministeries aanwezig in Brussel, wat heeft geleid tot een forse groei van de staf. Door de aanwezigheid van de vertegenwoordigers van de verschillende ministeries in de PV zijn de coördinatielijnen en formele hiërarchie steeds meer door elkaar gaan lopen. In de praktijk zijn de instructies die uit Den Haag komen dan ook geen eenrichtingsverkeer meer, maar zijn de PV en de ambtenaren van vakministers in onafgebroken overleg gewikkeld, en beslissen ze gezamenlijk over de te voeren strategie. De spilfunctie van BuZa wordt hierdoor ondermijnd en zijn generalisten verliezen op het gebied van technische en ingewikkelde dossiers steeds meer terrein aan specialisten van de vakministeries.[14] Op dezelfde wijze wordt de positie van de minister van Buitenlandse zaken ondermijnd. Formeel gezien moet de minister-president bijvoorbeeld ver-

antwoording afleggen aan de minister van Buitenlandse Zaken voor zijn optreden in de Europese Raad, tenzij het algemene zaken betreft. De bijeenkomsten van de Europese Raad hebben echter informeel de positie van de premier in binnen- en buitenland aanzienlijk versterkt. Een soortgelijke tendens heeft zich voorgedaan in de rol van de minister van Financiën.

Besluitvorming In het verleden was de Nederlandse regering terughoudend in beïnvloeding van Europees beleid tijdens de voorbereidingsfase. Contacten tussen de PV en de Nederlandse Europees Commissaris of landgenoten in ambtelijke dienst bij de Europese instellingen werden ontmoedigd, omdat ze in strijd zouden zijn met de Europese gedachte en internationale gedragscode. Als gevolg van een aantal mislukte benoemingen, de omslag van nettobudgettaire ontvangsten in nettobetalingen, en een herontdekking van de natiestaat in de politieke discussie is het op dit moment echter staand beleid om zoveel mogelijk Nederlanders binnen de instellingen geplaatst te krijgen.[15] De commotie rond de benoeming van de Nederlandse liberaal Kroes met de zware portefeuille mededingingsbeleid in de zomer van 2004 – commotie over vermeende partijdigheid en verstrengeling met de belangen van bepaalde bedrijven – gaf aan hoe gangbaar het is geworden om Nederlanders in Brussel te beschouwen als instrument van nationaal belang.

De Europese lobby van overheden, ondernemingen en maatschappelijke organisaties is meestal gericht op herziening van regelgeving in het eigenbelang en in mindere mate op het binnenhalen van opdrachten en subsidies. In 1987 werd een wijdverbreide lobby bij Europese bestuurders als aanvulling op een lobby bij de nationale overheid opgewekt door wetgeving die samenhing met de afronding van de gemeenschappelijke markt. Sindsdien heeft de uitdijing van Europees beleid een blijvende betrokkenheid van vele deelbelangen noodzakelijk gemaakt. De grotere Nederlandse bedrijven en bedrijfstakverenigingen hebben doorgaans hun eigen kantoor of lobbyist in Brussel. De kleinere zijn vaak vertegenwoordigd door hun (Europese) brancheorganisatie. De regionale overheden maakten aan het einde van de jaren tachtig in de vorige eeuw eveneens de overstap naar Brussel.

Uitvoering Tot ver in deze jaren tachtig stond Nederland bekend als een langzame doch minutieuze doorvoerder van Europese regelgeving. Door de enorme hoeveelheid wetgeving aangaande de interne markt ontstond er echter een aanzienlijke achterstand waarbij ongeveer dertig procent van de richtlijnen te laat werd doorgevoerd. Om dit probleem te verhelpen werd een aangepaste procedure bedacht. Hierbij hoeft juridisch gezien niet te worden voldaan aan de officiële inspraakprocedures

die gelden voor nationale regelgeving. De uitvoeringsmaatregelen moeten, naargelang hun wettelijk gewicht, wel ter advies worden voorgelegd aan de Raad van State. Afgezien van consultatie van, of goedkeuring door, het parlement, hoeven ze ook niet vooraf algemeen bekendgemaakt te worden. Deze inhaalmanoeuvre lijkt ten koste te gaan van openheid en inspraak, normen die in de Nederlandse politieke cultuur en het bestuursrecht hoog staan aangeschreven.[16]

Toezicht Omdat belangrijke wetgeving steeds meer op Europees niveau wordt bepaald, zijn er binnen de Tweede en Eerste Kamer speciale Kamercommissies voor Europese zaken opgericht om het optreden van Nederlandse bewindslieden op dit vlak te controleren. De Commissie Europese Zaken heeft elke week een overleg waar zij ministers ter verantwoording kan roepen. Vakcommissies spreken hun bewindspersoon zowel voor als na een ministerraad van de EU. Hoewel ze doorgaans geen officieel mandaat meegeven, versterkt dit wel degelijk het democratische toezicht op het Nederlandse onderhandelingsgedrag in Brussel. Sinds 1998 bespreekt het parlement bovendien jaarlijks 'De Staat van de Unie' in een vergadering waarin de leden van het Europees Parlement ook spreekrecht hebben.

Er is herhaaldelijk beargumenteerd dat het Nederlandse parlement te zeer is teruggetreden en zelfs slaapt, terwijl het toezicht van de Tweede Kamer krachtiger en doeltreffender zou worden als de leden beter gebruik zouden maken van hun bestaande bevoegdheden.[17] Vooruitlopend op een regeling in een nieuw Europees Verdrag, dat het voor een minimum aantal nationale parlementen mogelijk zou maken om commissievoorstellen terug te zenden als ze in strijd worden geacht met het subsidiariteitsbeginsel, hebben de Eerste en Tweede Kamer de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets in het leven geroepen.[18] Deze commissie kan zich na advies van de vakcommissies beroepen op het algemene subsidiariteitsbeginsel en bezwaar aantekenen bij de Europese instellingen. Deze procedure wordt inmiddels ook in de meeste andere lidstaten toegepast.[19]

Het Europese debat hier en nu

Het is dus aantoonbaar dat de europeanisering van regulering en openbaar bestuur heeft geleid tot aanpassing van de werking van de centrale overheid. De toegenomen interdependentie in de EU maakt dat de Nederlandse lidstaat op een andere wijze inhoud geeft aan zijn soevereiniteit dan in het tijdperk van de neutraliteit. Zo bezien rijst meteen de vraag

welk effect dit heeft gehad op het politieke denken over Europese samenwerking in Nederland.

Vier decennia lang gold Nederland als een trouwe en tevreden lidstaat. Het behoorde tot de zes stichters van de Europese Economische Gemeenschap (EEG). Het deed altijd onmiddellijk mee aan nieuwe rondes van integratie, zoals de vervolmaking van de gemeenschappelijke markt in de jaren tachtig en de oprichting van de Economische en Monetaire Unie (EMU) in de jaren negentig van de vorige eeuw. Het had een duidelijk economisch belang bij liberalisering van Europese afzetmarkten en een duidelijk geopolitiek belang bij samenwerking tussen grote en kleine landen in de Europese regio. Het gaf een instrumentele draai aan het federalistische beschavingsideaal van de eeuwige Europese vrede: een sterke Europese Commissie is beter voor Nederland dan Europese raden van regeringsleiders en ministers die fungeren als doorgeefluiken voor de oude Europese grootmachten (Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië).

De pro-Europese koers van Nederland werd breed gesteund. Door de grote volkspartijen (christen-democraten, sociaal-democraten, liberalen), door de elites in de economie (grote ondernemingen, landelijke vakbonden), door de leiding van grote kranten en omroepen, en door de meeste kiezers. Terwijl de binnenlandse politiek na 1945 formidabele veranderingen onderging, zoals de ontzuiling en de hervorming van de verzorgingsstaat, leek de Europese politiek van Nederland een baken van rust te zijn geworden. Waar in andere kleine landen sprake was van vrees voor teloorgang van de eigen cultuur, zoals in Denemarken, of van geestdrift voor een opgaan in een Europese federatie, zoals in België, daar werd het Europese meningenklimaat in Nederland gekenmerkt door een duurzame positieve grondhouding tegenover het Europese project. Hier géén nationalisme, vervreemding of escapisme, maar een gunstig oordeel over de Europese identiteit, de nationale identiteit en de nationale plaats in Europa.[20] Deze brede erkenning van het bestaansrecht van de Europese samenwerking en het Nederlandse lidmaatschap werd tegelijkertijd van meet af aan gekenmerkt door gebrek aan kennis en belangstelling voor de lastige details van Europese afspraken en regels. Anders gezegd, tussen de Europese voorhoede van beleidsmakers en de massa van de nationaal gerichte burgerij gold lange tijd een doen alsof. De voorhoede deed alsof er geen binnenland bestond bij de bepaling van de Europese koers van Nederland; de massa deed alsof de Europese bestuurslaag niet bestond, en de massa aanvaardde de verregaande zelfstandigheid van de bovenlaag in de Europese diplomatie op voorwaarde dat Europese eenwording globaal bijdraagt tot de Nederlandse veiligheid en welstand.

Wie echter een beeld probeert te krijgen van de recente beleving van het EU-lidmaatschap van Nederland, kan niet anders dan vaststellen dat er een kentering gaande is. De kabinetten onder leiding van Kok (1994-2002) en Balkenende (sinds 2002) maakten zich zorgen over een mogelijk negatieve invloed van de toetreding van lidstaten uit Centraal- en Oost-Europa op de machtspositie en voorspoed van Nederland. In het debat over een grondwettelijke basis voor Europese samenwerking namen Nederlandse bewindslieden geen enkel noemenswaardig initiatief tot het schrijven van beslissende voorstellen of het smeden van beslissende bondgenootschappen.[21] Bij de onderhandelingen over het Verdrag van Nice (2000) en een Europese grondwet (de Conventie over de Toekomst van de Unie in 2002-2003) beperkte men zich tot voorstellen ter bescherming van de formele invloed van Nederland. Deze bezorgdheid over het lot van de eigen kleine lidstaat ging gepaard met dreigingen met een veto in de Europese raden en openlijke kritiek op oude bondgenoten wanneer die weigerden om de regels van het Stabiliteit- en Groeipact toe te passen of de wanverhouding tussen de Nederlandse afdrachten en ontvangsten ernstig te nemen.

Tijdens de slepende heronderhandelingen over het Grondwettelijk Verdrag in 2006 en 2007, uitmondend in het zogenoemde Hervormingsverdrag van Lissabon, steunde de Nederlandse regering de nieuwe integratie in sectoren als milieubescherming, in de wetenschap dat hieraan grote maatschappelijke consequenties verbonden zullen zijn. Zo is de Europese afspraak uit maart 2007 om in 2020 twintig procent minder koolstofdioxide uit te stoten, twintig procent minder energie te verbruiken en twintig procent hernieuwbare energiebronnen te benutten voor Nederland uiterst ambitieus (met bijvoorbeeld 3 procent hernieuwbare energie in 2005 als vertrekpunt). Maar de Nederlandse woordvoerders in Brussel eisten op veel andere punten vooral inperking van Europese machtsvorming: een grotere rol voor nationale parlementen, een afbakening van Europese bevoegdheden, een verduidelijking van nationale diensten van algemeen belang, een strengere toepassing van maatstaven voor uitbreiding, en een verwijdering van alle teksten die, al is het maar symbolisch, naar federalisme ruiken.

Het lijkt er dan ook op dat alle uitgangspunten van Nederlands Europese koers kwestieus en misschien zelfs dubieus zijn geworden.[22] Is de opkomst van een Europees buitenlands beleid, defensiebeleid en veiligheidsbeleid nog wel verenigbaar met het Nederlandse atlanticisme? Tijdens de Irak-oorlog bleek dat de Amerikaanse president zich minder aantrekt van Europese beleidsvoorkeuren dan voorheen, dat een deel van de Europese lidstaten streeft naar een Europese tegenmacht en politieke identiteit

tegenover de Amerikanen, en dat Nederland te onbeduidend is om een diplomatieke brugfunctie te vervullen tussen de westerse continenten.[23] Is het Nederlandse streven naar economische integratie zonder politieke eenwording nog wel vol te houden? Enerzijds bemoeit de EU zich steeds meer met zuiver politieke taken als politie, justitie en grensbewaking. Anderzijds is onduidelijk of Nederlandse bedrijven en overheidsinstanties over genoeg concurrentie- en innovatievermogen beschikken om in een tijdperk van hypermondialisering te blijven profiteren van voortgaande economische integratie van de EU.[24] Is de gangbare wering van een directoraat van grote landen nog wel zinvol in een unie die is uitgebreid met een groot aantal kleine landen en een klein aantal grote landen? Tijdens het begin van de Europese kredietcrisis in de herfst van 2008 was er weliswaar sprake van inhoudelijke overeenstemming tussen premier Balkenende en het Franse voorzitterschap, maar bleek ook hoezeer de huidige monetaire unie en de euro dwingen tot geïmproviseerde eenheid van tijdige actie, in dit geval tot gecoördineerde reddingsplannen en nationalisaties door de belangrijkste landen in de Europese Raad (waaronder Groot-Brittannië, dat niet tot de eurolanden behoort).

Dit soort vragen over de Europese koers van Nederland wordt in Den Haag zo gesteld dat het politieke antwoord kan worden uitgesteld. Door alle opgelaaide strijd tussen grote en kleine lidstaten heen blijft Nederland zichzelf zien als de grootste der kleinen, en blijft het vertrouwen op de neutraliteit en het handelingsvermogen van de verzwakte Europese Commissie. Waar premier Kok zijn hart verpandde aan de economische modernisering van Nederland in een Europees geheel, daar gebruikte premier Balkenende het Nederlandse voorzitterschap voor een discussie over Europese waarden en normen. Bij de officiële opening hiervan in de Ridderzaal in september 2005 verwees Balkenende naar een Europese malaise die ook Nederland omvatte: een aan opstandigheid grenzende onverschilligheid van het Europese electoraat, een aan ontbinding grenzende strijd om economische belangen tussen lidstaten, en een aan onmacht grenzend falen van de Europese gemeenschap van volkeren en staten in de aanpak van mondiale bedreigingen (zoals grensoverschrijdende terreur).[25]

De kentering van de 'toegeeflijke wilsovereenstemming' (grote steun, kleine betrokkenheid) van de eerste decennia van Europese samenwerking naar een aanvankelijk milde maar intussen hardere vorm van Nederlandse euroscepsis tekent zich af, zowel onder Nederlandse politieke partijen, bestuurlijke en economische elites, als onder kiezers.[26] Vrijwel alle grote stromingen in de Nederlandse politiek hebben hun federale droom vervangen door een realistische en praktische benadering met oog voor

de kosten van Europese afspraken en regels alsmede het democratische tekort van Europese instellingen en praktijken.[27] De VVD gaat sinds het leiderschap van Bolkestein in de jaren negentig het verst met de stelling dat de grenzen van negatieve integratie (wegnemen van belemmeringen voor Europese marktwerking) thans zijn bereikt. Nederland zou voortaan zijn nationale belang zodanig moeten behartigen en het Europese *acquis communautaire* zodanig moeten verstevigen dat de onbedoelde vorming van een pan-Europese superstaat en megagemeenschap wordt tegengehouden. In het kielzog van de VVD, laten nu ook andere grote partijen zich in parlementaire vergaderingen en verkiezingscampagnes kritisch uit over het contrast tussen het Europese beschavingsideaal en de ondoeltreffendheid van veel Europees beleid (verspilling, overregulering, traagheid), de afstand tussen de belevingswereld van een Europese bovenlaag en die van de gewone burgerij, en de krimpende ruimte voor het ventileren van Nederlandse geluiden en inzichten.[28] Zowel aan de linkerzijde (SP, ChristenUnie) als aan de rechterzijde (SGP, wijlen de LPF, PVV, TON) van het politieke spectrum zijn er partijen actief die zich om uiteenlopende redenen sterk maken voor terughoudendheid in de overdracht van Nederlandse bevoegdheden aan Europese organen en voor hernationalisering van Europese beleidssectoren.

De meeste partijen lieten in 2003 hun aarzeling over de zin van een landelijk referendum over het Europees Grondwettelijk Verdrag varen. Ze wisten dat de tekst in vele opzichten een verdrag tussen staten en regeringen betrof dat eigenlijk uitsluitend aan de respectieve nationale parlementen moet worden voorgelegd. Maar Nederland behoorde tot de groep lidstaten (met Frankrijk, Luxemburg en Spanje) waar de politieke bovenlaag besloot toch de stem van het volk te horen. Enerzijds omdat het nieuwe verdrag de verhoudingen binnen en tussen volkeren en burgers rechtstreeks en fundamenteel zou raken. Anderzijds omdat men onzeker was over het eigen mandaat tegen de achtergrond van een breder wantrouwen van kiezers. Dit leidde uiteindelijk tot de bereidheid van het kabinet-Balkenende II om mee te gaan in het voorstel van enkele Kamerleden van de PvdA, GroenLinks, en D66, dat gesteund werd door een advies van de Raad van State, en opdracht te geven tot het eerste nationale referendum op 1 juni 2005. De tendens, een opkomende zoektocht van de politieke bovenlaag naar voortgezette steun van een sceptisch wordende achterban, was al versterkt en versneld door het dramatische succes van de beweging van Fortuyn, schrijver van *Zielloos Europa* (1997) en pleitbezorger van een zuiver nationaal vreemdelingenbeleid en een drastische hernationalisering van sociaal-economisch beleid.[29] Het fortuynisme was

de eerste krachtige eurosceptische beweging in de Nederlandse politiek. Het succes van de eurosceptische kleinere partijen (SP, LPF, ChristenUnie, Groep Wilders/PVV) bij het referendum en bij de algemene verkiezingen van november 2006 is een vervolg hierop.

De bestuurlijke elites richten zich al wat langer, in feite sinds de al genoemde Zwarte Maandag van 30 september 1991, op een herijking van de diplomatie en zachtere methoden van afstemming tussen lidstaten.[30] Herijking is het jargon voor verduidelijking van prioriteiten, bevordering van topbenoemingen van Nederlandse diplomaten, en versoepeling van de interdepartementale voorbereiding van Europese onderhandelingen. Met name voormalig staatssecretaris voor Europese Zaken Benschop (1998-2002) was een groot voorstander van de open methode van coördinatie als manier om tot integratie te komen zonder een voor Nederland nadelige dwang, uitsluiting of overregulering.

Het Europese beïnvloedingsrepertoire van grote ondernemers, boeren en vakbonden is het afgelopen decennium volstrekt zakelijk en instrumenteel geworden. Europese onderwerpen maken integraal onderdeel uit van de agenda van Nederlandse overlegorganen, terwijl de organisaties van producenten ook op Europees gebied allerlei druk uitoefenen op relevante Nederlandse gezagsdragers (lobby, protest, enzovoort). Op Europees niveau worden ook formele posities bezet, zoals zetels in het Europese Economisch en Sociaal Comité.[31] Op dit niveau tracht men gezagsdragers in de Europese Commissie en het Europees Parlement te beïnvloeden door middel van zelforganisaties, zoals de European Round Table of Industrialists en de European Trade Union Confederation. De zakelijkheid van deze sociale elites heeft alles te maken met hun respectieve achterbannen met hinderkracht. Die zijn in toenemende mate bezorgd, wantrouwend en soms ook militant (landbouwers, havenwerkers) als het gaat om de machtsuitoefening van Europese beleidsmakers en de vraag of Nederlandse zaakwaarnemers voldoende tegenwicht bieden om hun vitale belangen te behartigen.[32]

Het gedrag van de kiezers is tegelijkertijd nauwelijks veranderd met betrekking tot hun verwerving en verwerking van Europese informatie. Het merendeel van de Nederlanders zegt nauwelijks of middelmatig kennis te hebben over de EU in het algemeen, en over grote besluiten zoals de oostelijke uitbreiding of de vaststelling van een ontwerpgrondwet in het bijzonder.[33] De nee-stemmers op 1 juni 2005 noemden informatiegebrek als hun belangrijkste drijfveer, belangrijker dan weerzin tegen soevereiniteitsverlies en het sociaal-economische beleid van de zittende regering.[34] Wel dient hierbij te worden aangetekend dat de kennis over het Euro-

pees Grondwettelijk Verdrag, de standpunten van politieke partijen en het Franse referendum relatief wijdverbreid was, en tijdens de campagne nog groeide.[35] De kentering ligt besloten in een vrijwillige beperking van deelname aan het Europese bedrijf in combinatie met een toename van twijfel en ongenoegen bij degenen die wel deelnemen.

De opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement daalde gestaag sinds 1979, tot een dieptepunt van 29,9 procent in juni 1999. In juni 2004 was voor de eerste keer sprake van een stijging van de opkomst, en wel naar 39,1 procent. Maar dit is nog steeds fors lager dan de opkomst bij landelijke en plaatselijke verkiezingen. Nederland blijft ook in de achterhoede van lidstaten met een lage opkomst, waartoe ook Zweden, Portugal, en Groot-Brittannië behoren. Bovendien leverden de laatste verkiezingen een aparte nieuwkomer op, namelijk twee zetels voor Europa Transparant, een vereniging van de klokkenluider Paul van Buitenen die zich toelegt op bestrijding van Europese corruptie.

Het electorale meningenklimaat wordt verder gekenmerkt door een afnemend vertrouwen in de EU en een duidelijke vermindering van de van oudsher grote steun voor het Europese lidmaatschap van Nederland. Tussen 1991 en 2003 was er een trendmatige daling van steun. Deze daling was in Nederland het hoogst van alle vijftien oude lidstaten.[36] De politicoloog Jacques Thomassen constateert eveneens een daling van de waardering van Europees lidmaatschap sinds 1991, een uitzonderlijke stijging van onvrede met het Europese democratisch tekort in 2004 en een uitzonderlijke daling van de steun voor verdere integratie in 2004.[37] Uit onderzoek naar de wisselwerking tussen partijen, media en kiezers in de referendumcampagne van 2005 komt naar voren dat de kritische houding tegenover gezagsdragers op nationaal en Europees niveau is toegenomen onder de bevolking. Datzelfde geldt voor het negativisme van volkse gevoelens en meningen over de Europese instellingen en het algemene bewustzijn van de bedreigingen van voortgaande eenwording voor de eigenheid van de Nederlandse gemeenschap (de discussie over het 'te veel, te vaak, te duur en te diep' van Europese initiatieven en regels). De motieven van de neestemmers bestonden dan ook uit een mengeling van een negatieve houding tegenover lidmaatschap en verdere integratie; zorg over de nadelige invloed van de EU op landelijke welvaart, sociale zekerheid, soevereiniteit en identiteit; afwijzing van bepaalde elementen van de grondwet; en een negatief oordeel over de euro.[38] Dat bijna 40 procent van de Nederlandse kiesgerechtigden het Grondwettelijk Verdrag afwees bij een hoge opkomst van bijna 63 procent en tegen de wens van de gehele gevestigde bovenlaag van Nederland in, wijst erop dat een algemene steunverklaring

in opinieonderzoek niet alles zegt en heel wel kan samengaan met milder en harder vertoon van scepsis. Een dergelijk onderzoek uit het najaar van 2007 laat overigens zien dat Nederlanders ten opzichte van de overige inwoners van de zevenentwintig lidstaten gemiddeld wel precies evenveel steun geven aan Europese beleidsimpulsen, maar dat ze minder vaak een positief beeld hebben van de EU, voorstander zijn van toekomstige uitbreidingen van het lidmaatschap van de EU, feitelijke kennis hebben over de EU en iets gehoord hebben over het nabuurschapsbeleid van de EU.[39] In de eerste twee kwartalen van 2008 is de waardering onder het publiek van de Europese politiek gemiddeld een povere 4,9, een cijfer dat achterblijft bij de toch al magere cijfers voor de Haagse politiek (schommelend tussen 5,1 en 5,2), het gemeentelijke bestuur (tweemaal 6), de Nederlandse samenleving (tweemaal 6,2) en de Nederlandse economie (schommelend tussen 6,4 en 6,3).[40]

Euroscepsis: hoe en waarom?

Uiteraard is er naast kentering ook duurzaamheid. Nederland is en blijft een Europees gezinde lidstaat. De meeste Nederlanders geven als hun mening te kennen dat ze het lidmaatschap van de EU een goede zaak vinden, dat Nederland per saldo beter af is bij eenwording en de overdracht van soevereiniteit en bevoegdheden, en dat bepaalde nieuwe initiatieven welkom zijn: Europese terreurbestrijding, milieubescherming, defensie, beheer van migratiestromen. Een uittreding uit de unie is nog altijd onvoorstelbaar in de politiek en in de samenleving; zij wordt ook door geen enkele eurosceptische politieke partij geëist. Als het gaat om het publiek en zijn waardering van het nationale lidmaatschap van de EU, algemene voordelen daarvan, optimisme over de toekomst van de EU en teleurstelling bij een eventuele opheffing daarvan, dan blijkt Nederland nog steeds te behoren tot de lidstaten met een positieve opvatting over integratie.[41] Ook moet worden opgemerkt dat de daling van steun voor de EU tijdens de jaren negentig een algemene schommeling is in de zes staten die de EEG hebben gesticht.[42]

Maar toch is het de discontinuïteit tussen de toegeeflijke wilsovereenstemming voorafgaand aan de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht (eind 1991) en de opkomende kritische houding daarna die vraagt om ontleding, uitleg en verklaring. Is er sprake van een reis van Britse en Scandinavische euroscepsis naar het Nederlandse grondgebied en, zo ja, hoe moet die scepsis worden geduid? Euroscepsis gaat verder

dan redelijke twijfel over nut en noodzaak van Europese integratie, iets wat beschouwd mag worden als een algemene, niet typisch Britse houding van intelligent samenwerkende beleidsmakers en degenen die het beleid al even intelligent in de gaten houden.[43] In Nederland kan de kern van euroscepsis gedefinieerd worden als de verbinding tussen voortgezette globale steun voor de Europese eenheidsgedachte met toenemende intrekking van specifieke steun.[44]

De duiding van deze kern gaat in het Nederlandse debat verschillende kanten uit. Sommigen redeneren dat de inhoud van het europeanisme van Nederlandse politici en burgers is veranderd. Dit betreft een afnemend enthousiasme en belangstelling voor de Europese omgeving en een toenemende gerichtheid op binnenlandse aangelegenheden. Anderen redeneren dat de vorm van de Europese politiek is gewijzigd. Het gaat hier om de verschuiving van harmonie naar polarisatie, van depolitisering naar politisering en van afscheiding tussen buitenlandse en binnenlandse politiek naar verwevenheid. In de eerste redenering is Europese integratie zelf een probleem geworden, in de tweede redenering is het veelbesproken democratische tekort van de EU problematisch. Maar in beide redeneringen wordt het vermoeden uitgesproken dat het komende decennium van Europese integratie van Nederland strijdbaarder en wilder zal zijn dan de voorbije zes decennia.

Volgens sommigen is er sprake van een crisis in de diplomatie van de overheid, maar ook in het zelfbewustzijn van de bevolking wat betreft de open economie en de open samenleving.[45] Deze these van de identiteitscrisis wordt vaak opgeworpen in de intellectuele en journalistieke discussie over andere lidstaten in westelijk Europa. Maar er zou vandaag de dag geen reden meer zijn om Nederland van dit patroon uit te sluiten. De tijd van de soepele integratie van een 'tevreden natie' (een term van de publicist Paul Scheffer) is voorbij. We deden altijd alsof Nederlandse onderhandelaars idealisten waren die het beste voorhadden met mede-Europeanen, terwijl ze tegelijkertijd het eigenbelang van een middelgrote mogendheid beschermden; alsof Europese liberalisering altijd goed was voor onze volkshuishouding en verzorgingsstaat; alsof het wel meeviel met het verlies van soevereiniteit en macht en een daarmee samenhangende uitholling van de Nederlandse democratie; en alsof het nieuwe Europa een soort Nederlandse consensusdemocratie in het groot zou worden: de mythe van het groter wordende Holland, aldus de journalist J.L. Heldring.[46] Kortom, we deden altijd alsof we soepel konden opgaan in een Europees geheel, zonder onze oude Nederlandse identiteit prijs te geven. Steeds meer elites beginnen echter te beseffen dat Nederland in

een uitgebreide EU een blijvende minderheidspositie inneemt zonder de zekerheid van sterke en loyale bondgenoten. Steeds meer leden van hun achterbannen zien opeens in dat voortgezette deelname aan Europese verworvenheden, zoals een interne markt, of aan Europese nieuwigheden, zoals Europese vredesmissies, een zekere mate van vereenzelviging met volkeren uit andere lidstaten (oud en nieuw, feitelijk en potentieel) veronderstelt. Nederland talmt dus en maakt een pas op de plaats, omdat het niet meer weet of het wel goed bezig is met zijn vanzelfsprekend pro-Europese koers.[47]

Anderen zijn al een stap verder in de bovenstaande redenering. De identiteitscrisis wordt bezworen door een nieuw provincialisme, ja zelfs nieuw nationalisme, dat eerst de integratie van Nederland vertraagt en dan overgaat in beperkte Nederlandse deelname aan nieuwe Europese beleidsterreinen, in de geest van de Scandinavische landen en Groot-Brittannië (negatieve integratie, verbreding boven verdieping, verwatering van supranationaal gezag). Dit perspectief is tijdens de zevenentachtig roerige dagen van het kabinet-Balkenende I met daarin ministers van de LPF gesuggereerd door vele geschrokken of verbouwereerde opinieleiders onder aanvoering van de vice-president van de Raad van State Tjeenk Willink. Nederland stapt in deze gedachtegang dus niet uit de EU, maar stapt straks wel uit het exclusieve gezelschap van kernleden van de EU die het hele *acquis communautaire* delen bij wijze van een naoorlogse traditie.[48]

Weer anderen leggen het accent op een verscherping van confrontatie in plaats van een verschuiving van consensus. Volgens vele bij de Europese politiek betrokken beleidsmakers is er een discrepantie tussen hun eigen leefwereld van integratie van samenwerkende overheden, de deels ongrijpbare netwerkstructuur van een open samenleving en het nationale belang enerzijds, en de begrensde leefwereld van gewone burgers, de publieke cultuur van een nationale democratie en het uitsluitende karakter van de nationale identiteit anderzijds. Europese beleidsmakers werken nauw met elkaar samen in bestuurlijke netwerken met goedkeuring van gekozen leiders en parlementen, doch zonder het ‘achterland’ erbij te betrekken. Gewone burgers zijn onwetend of ze hebben representatieve woordvoerders gekregen die zich steeds kritischer opstellen tegenover het dubbele idee van delegatie van macht aan supranationale autoriteiten en machtsdeling tussen nationale regeringen. Binnen de lidstaat is immers al decennia lang sprake van groei van mondigheid, collectieve actie en vrije openbaarheid door invloedrijke massamedia. Deze derde uitleg van een opkomende Nederlandse euroscepsis wijst in de richting van een vraagstuk van toenemende ondoeltreffendheid en ongeloofwaardigheid

van de Europese sturing ('governance') van Nederland. Ofwel het netwerk van eurobeleidsmakers brengt niets tot stand – géén hoge economische groei, géén volledige werkgelegenheid, enzovoort – omdat de bevolking van 'gewone Nederlanders' onvoldoende betrokken is. Ofwel dit netwerk brengt wel iets tot stand met zijn grensoverschrijdend beleid – eerlijke mededinging, een ruimte voor veilig toerisme, enzovoort – maar dan iets wat door de bevolking onvoldoende wordt geapprecieerd. In beide gevallen is de ban van de vredige naoorlogse integratie gebroken. Die ban kwam neer op een brede geloofwaardigheid van de Nederlandse spelers in het Europese circuit (aanvaarding van het spel in Den Haag en Brussel) naast een brede geloofwaardigheid van de resultaten (aanvaarding van de knikkers). [49]

Wijzelf nemen in dit boek het zojuist geschetste beeld ernstig van een vertrouwensbreuk tussen een bovenlaag van Europees gezinde beleidsmakers en een menigte van neerlandocentrische burgers. Maar wij willen ook weten of deze breuk onder onze ogen al wordt geheeld, mede geïnspireerd door de verwachting van de verkiezingsdeskundigen Cees van der Eijk en Mark Franklin dat de EU een electorale reus is die bezig is te ontwaken.[50] Kan het zijn dat de verdwijning van de toegeeflijke wilsovereenstemming een onderdeel is van een normalisering, in de zin dat de beleidsmatige vervlechting tussen Nederland en de EU de vorming van een openbaarheid rondom het optreden van Europese gezagsdragers bevordert via open strijd en nieuwe soorten van mobilisering en communicatie? In dit perspectief zou de roemruchte Chinese muur tussen buitenlands beleid en binnenlandse politiek worden afgebroken. Het dubbelspel op zowel de nationale als de Europese bestuurslaag, inclusief het afwentelen van de schuld van falend beleid op 'Brussel', wordt dan lastiger vol te houden. De wijze van instemming met omstreden Europese besluiten gaat steeds meer lijken op de wijze van instemming met omstreden binnenlandse besluiten, met een groot aandeel daarin van protest, debat, dialoog tussen politiek en samenleving, en kritische herziening van oorspronkelijke standpunten van beide kanten.[51] Europa wordt op deze manier een integraal onderdeel van het regeringsbeleid, van het toezicht daarop door het parlement, van de rechtspraak, van de campagnes van politieke partijen, van de bezigheden van overige politieke krachten in de samenleving zoals belangengroepen, sociale bewegingen, en netwerken voor politieke druk, van het nieuws, en uiteindelijk van het wereld- en zelfbeeld van de bevolking. Als dit laatste proces zich in alle lidstaten voltrekt, dan is de 'grote ontzuiling', opgevat als de verdwijning van grenzen aan verbeelding en beweeglijkheid tussen Europese volkeren een feit ge-

worden. Zij is compleet wanneer dit allemaal samengaat met de vorming van een supranationale democratische gemeenschap in de EU, inclusief partijpolitiek, nieuws en burgerlijke deelname op pan-Europese schaal.[52]

Politisering en openbaring: normalisering?

In het voorgaande is geprobeerd de europeanisering van de Nederlandse sfeer van overheidsbeleid bondig weer te geven, met in het verlengde daarvan de formele en institutionele aanpassingen van politieke partijen, belangengroepen en sociale bewegingen aan de nieuwe Europese realiteit. Van een daadwerkelijke europeanisering van de openbare sfeer is echter pas sprake wanneer de Europese politiek zich verplaatst van de Nederlandse overheid naar de samenleving; burgers in actie komen naar aanleiding van het doen en laten van Europese gezagsdragers; de Europese politiek onderwerp wordt van politiek debat en verslaggeving, en er sprake is van de vorming van het soort tegenmacht en publieke opinie dat in de binnenlandse democratie normaal is geworden. Het zou bijvoorbeeld normaal zijn als 50 procent van de aandacht van de Nederlandse pers landelijke politici betreft en die andere 50 procent wordt verdeeld tussen politici namens Europese zustervolken en gezagsdragers van Europese organen. In werkelijkheid betrof in 1990-2003 gemiddeld 78 procent van de aandacht van de Nederlandse pers over Europa Nederlandse deelnemers, en lag die aandacht in de jaren 2004-2006 slechts in zes maanden rond 50 procent.[53] Het is, algemener beschouwd, vrij eenvoudig aan te tonen dat thans nog niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor europeanisering van de openbaarheid.

Buitenlandse politiek is in Nederland meestal net zo onbelangrijk voor de binnenlandse politiek als in andere landen. Maar er zijn uitzonderingen zoals, sinds 1945, het verlies van Nederlands Indië, de oorlog in Vietnam, het protest tegen de plaatsing van kruisraketten en het optreden van Dutchbat in Srebrenica.[54] De Europese integratie behoort echter niet tot deze uitzonderingen, zelfs niet het geruchtmakende referendum over het Europees Grondwettelijk Verdrag in 2005. Geen enkele grote beslissing (de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in 1951, de EEG in 1957, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in 1962, het Europees Monetaire Stelsel in 1979, de Europese Akte van 1986, de EMU van 1992, het stabiliteitspact van 1996, de oostelijke uitbreiding van 1997, de grondwetsvorming in de verklaring van Laken 2001 tot en met het Hervormingsverdrag van Lissabon en de aanscherping van milieunormen in 2008) leidde in ons binnenland

tot een vergelijkbare kwestie met lang slepende geschillen, emotie, massale betrokkenheid, beproevingen voor gevestigde partijen en (soms) blijvende gevolgen voor het stelsel van representatie en participatie.

Maar misschien is dit historische oordeel te gemakkelijk uitgesproken. Het kan zijn dat er al een europeanisering van de openbare sfeer gaande is die door gericht empirisch onderzoek wordt getraceerd en 'gezien'. Het kan ook zijn dat deze specifieke europeanisering in aantocht is, maar dat we niet precies weten wanneer, hoe en waarom, wat opnieuw verwijst naar nader onderzoek. Dat gebeurt allemaal in de rest van dit boek. Dit hoofdstuk eindigt met een aanloop naar de antwoorden, namelijk een theoretische bespiegeling over politisering en de kans op een dusdanige politisering dat de openbare sfeer in Nederland vervolgens gaat europeaniseren.

Stel dat de huidige Europese koers van de Nederlandse regering u niet bevalt. U vindt het bijvoorbeeld een slecht idee om Turkije met een moslimmeerderheid toe te laten tot de EU waar de islam een minderheidsgodsdienst is. En dat terwijl het kabinet-Balkenende II, als tijdelijk voorzitter van de EU in 2004, de eindronde van de besprekingen tussen de EU en de Turkse regering juist grondig heeft voorbereid, met als resultaat een voorwaardelijk Turks lidmaatschap binnen tien jaar. Wat kunt u dan op afzienbare termijn doen om een koerswijziging af te dwingen? U kunt uw stem verheffen in de ledenvergadering van een politieke partij die ertoe doet. U kunt laten weten bij de volgende verkiezingen op een andere partij te zullen stemmen. U kunt druk uitoefenen op invloedrijke gezagsdragers zoals Kamerleden, ministers en hoge ambtenaren, bijvoorbeeld door te demonstreren of een brief te schrijven of mee te doen aan de opiniepeilingen van gerenommeerde dan wel geruchtmakende bureaus. U kunt anderen inschakelen om deze druk op te voeren en om te zetten in resultaat, zoals uw vakbond, werkgeversorganisatie of lobbyist. U kunt sommige van deze uitingen van protest combineren of ze voortzetten op het Europese beleidsniveau, zoals dat van het Europees Parlement of het Europese Hof van Justitie of een krant met een Europees bereik als de *Financial Times*.

In de politicologie wordt in dit verband onderzoek gedaan naar de zogeheten politieke-kansenstructuur ('political opportunity structure'). Dat zijn alle min of meer duurzame elementen van een nationaal politiek stelsel die het gedrag van deelnemers aan de politiek beperken of verruimen dan wel ontmoedigen of aanmoedigen. Het blijkt al gauw dat deze structuur van politieke kansen in een land als Nederland tamelijk omvangrijk is.

Allereerst zijn er de constitutionele instellingen van een land, waaronder de machtenscheiding, de democratische procedures en de concurren-

tie tussen partijen. Politieke kansen worden hier gevormd door de mate waarin oppositiepartijen en nieuwe partijen een tegenwicht kunnen bieden aan regeringspartijen en oude partijen, de rechterlijke macht de burger kan beschermen tegen machtsmisbruik, en ontevreden burgers het overheidsbeleid zonder tussenkomst van partijdige vertegenwoordigers kunnen corrigeren (referenda). Er zijn ook bestuurlijke instellingen die politieke kansen bieden. Die kansen vloeien voort uit de mate van decentralisering van het openbaar bestuur, differentiatie tussen beleidssectoren, samenwerking van de overheid met verenigingen in de burgerlijke samenleving en toegankelijkheid van ambtelijke diensten. Weer andere politieke kansen ontstaan door instellingen en praktijken in de openbare sfeer. Daarbij valt te denken aan de mate van concurrentie tussen enerzijds partijen en anderzijds belangengroepen en sociale bewegingen, evenals de mate van vertegenwoordiging van afwijkende geluiden in de media. Politieke kansen kunnen ook besloten liggen in maatschappelijke scheidslijnen met een historische dimensie. Het gaat dan om de mate waarin nieuwe conflicten betekenis krijgen en worden beslecht in een patroon van oudere tegenstellingen tussen samenhangende en georganiseerde lagen van de bevolking. Politieke kansen hebben soms ook een culturele achtergrond. Het betreft dan bepaalde geloofsopvattingen, houdingen en praktijken in de politieke cultuur plus bepaalde nationale identificaties. Een laatste onderdeel van de politieke kansenstructuur omvat de actuele netwerken van invloed en macht, zeg maar de mate waarin minderheden en buitenstaanders hun belangen behartigen via gebruik van contacten en relaties.[55]

De voor de Europese problematiek relevante structuur van politieke kansen is ingewikkelder, omdat de schepping van een Europese laag van bestuur boven gemeente, provincie en land een nieuwe politieke ruimte met zich meebrengt die voor sommige belanghebbenden toegankelijker is dan voor andere belanghebbenden. Wie beschikt over kapitaal, een ingang bij diverse nationale regeringen, talenkennis en een goede reputatie in Europese kringen, die heeft meer politieke kansen dan wie al deze activa ontbeert, ongeacht de drijfveer, de kennis en het karakter van desbetreffende belanghebbenden. Een eerste indruk van de politieke-kansenstructuur leert dat Nederland een aanzienlijke europeanisering van zijn politiek te zien zou moeten geven, voor zover dit soort ontwikkelingen wordt gedreven door discussie, strijd, nieuwsgaring en vertegenwoordigend leiderschap. Er zijn oude burgerlijke vrijheden en rechten, vastgelegd in een duurzame grondwet. Er is een bestuurlijke osmose tussen overheid en maatschappelijke organisaties. Er is een bloeiende openbaarheid die in het teken staat van vernieuwing en die af en toe zelfs doorschiet in

vertoon van heftige gevoelens en een verscheurende vrijmoedigheid. Er zijn veerkrachtige politieke stromingen daterend uit de negentiende eeuw naast een veelvoud van nieuwe vormen van sociale en politieke deelname die gevormd zijn sinds de jaren zestig van de twintigste eeuw. Er is een wil tot samenwerking en aanpassing van diverse elites. Een laatste factor die politisering zou kunnen bevorderen, is de poreusheid van de grenzen van Nederlandse netwerken. Zowel de milieubeweging als de zelforganisaties van immigranten heeft eigen netwerken gevormd en is doorgedrongen tot de reeds bestaande netwerken rond de overheidsorganen en maatschappelijke organisaties.[56]

Er zijn uiteraard ook kenmerken van de politieke-kansenstructuur die een europeanisering van de binnenlandse politiek afremmen, zoals het ontbreken van landelijke referenda en volksinitiatieven, de geheimzinnigheid van kabinetsformaties en de Brusselse informatievoorsprong van grote multinationale ondernemingen met een Nederlandse thuisbasis. Daar staat echter tegenover dat het Europese lidmaatschap van Nederland sinds de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) in 1951 bepaalde eigenaardigheden heeft opgewekt die per saldo bevorderlijk zijn voor een europeanisering van het politieke leven binnen Nederland. Wij noemen de openheid van de volkshuishouding, de duur van het Europese lidmaatschap, het streven naar procedurele én beleidsmatige consensus in de binnenlandse én Europese politiek van opeenvolgende generaties politieke leiders, en de omvang en nationale betekenis van de publieke sector en sociale politiek.[57]

Er rijst hier een paradox die dit boek zoekt weg te nemen. De tegenstrijdigheid is dat de feitelijke europeanisering van de Nederlandse politiek op het eerste gezicht ver achterblijft bij wat, op grond van de bovenstaande theoretische overwegingen, verwacht mag worden. Er is sinds de Tweede Wereldoorlog nog nooit een landelijke verkiezing geweest waarbij de Europese integratie van Nederland door de burgers en potentiële kiezers tot de grootste gezamenlijke problemen werd gerekend.[58] Evenmin is er een grote partij geweest of een succesvolle nieuwkomer die een aanval (of lofzang) op deze integratie tot inzet maakt van haar campagne. De grote partijen hebben langzaam maar zeker hun federalistische retoriek afgezworen onder aanvoering van de VVD, die van oudsher het meest Atlantisch gericht is en die in de jaren negentig van de vorige eeuw steeds kritischer werd over het Nederlandse belang bij voortgaande continentale integratie. Maar de liberale lijsttrekker Bolkestein heeft zijn geharnaste standpunten over Nederlandse nettobetalingen, misbruik van Europese fondsen, bureaucratisering van Europees werkgelegenheidsbeleid en so-

ciaal beleid, en overtreding van de spelregels van de monetaire unie door zuidelijke lidstaten niet centraal gesteld in de verkiezingscampagnes van 1994 en 1998. Ook onder de vroege nieuwkomers, zoals de PSP, de Boerenpartij en DS'70, en onder recente nieuwe partijen, zoals het Algemeen Ouderen Verbond, de SP, de ChristenUnie, de LPF, de PVV en TON is geen partij te vinden die zich in haar campagnes concentreert op de Europese politiek. Tekenend is het lot van de Nederlandse Middenstandspartij. In 1971 won men twee zetels in de Tweede Kamer, die al snel verloren gingen door een scheuring. Daarna probeerde men op allerlei manieren alsnog de kiesdeler te halen, onder meer door de Aktiegroep 'Boycot De Euro' in 1997. Dit was allemaal vergeefs.[59] In geen enkele verslaggeving van nationale partijcampagnes door de media heeft een Europees thema ooit grote aandacht getrokken. In de roerige verkiezingsstrijd van 2002 liet Fortuyn zijn aanval op het Europese beleid rusten ten gunste van onderwerpen als de islam. Alleen de lijsttrekker van de VVD Dijkstal haalde zegge en schrijve één keer het avondjournaal op Nederland 1 met een pleidooi voor behoud van het Nederlandse veto in de Europese raden.[60]

Er zijn sinds 1945 vele malen hele kabinetten of afzonderlijke ministers voortijdig gestopt, maar bij deze kabinetscrises en ministercrises was een Europees strijdpunt nog nooit de aanleiding voor de instabiliteit. Precies zo zijn er premiers, ministers en Kamerleden geweest die grote debatten lanceerden, waarna deze redevoeringen en discussies voortleven in de volksherinnering, politieke geschiedschrijving en het woordgebruik (zoals het *no nonsense* van premier Lubbers in 1982). Maar Europese zaken zijn in deze hoogtepunten van het democratisch leven aldoor onbetekenend gebleven. In 1997, het jaar waarin de lang aangekondigde maatschappelijke discussie over het Nederlandse lidmaatschap van de EMU eindelijk losbarstte, klaagden ervaringsdeskundigen als Brinkhorst, Jürgens en Tjeenk Willink over een algehele zwakte van het Nederlandse parlement in Europese zaken: er was daar gebrek aan informatie, deskundigheid, belangstelling, profilering, versterking van toezicht en stevige onderlinge strijd, een gebrek aan alles dus.[61]

Er liggen nog andere voorbeelden van ontbrekende europeanisering van de binnenlandse politiek voor het oprapen. Geen van de naoorlogse premiers behoorde tot de voorhoede van de Europese beweging, ook al schreef Drees al in de bezettingstijd over de noodzaak van continentale economische samenwerking en was Kok voorzitter van het Europese Verbond van Vakverenigingen.[62] Bij de rekrutering van kandidaten en in de beleving van de hiërarchie (pikorde) tussen gekozenen binnen de partijen komen kandidaten en gekozenen met een nationale belangstelling op de

beste plaatsen. Degenen met een Europese belangstelling worden gerekend tot het aparte en nog altijd deftige genootschap van specialisten in de buitenlandse politiek of ze worden ondergebracht in het als secundair beschouwde circuit van de europarlementariërs, Europees Commissarissen en verwante gezagsdragers in de mondiale internationale politiek. Er zijn in elke periode wel enige opvallende Kamerleden die veel voorkeurstemmen krijgen, populair zijn en tot de bekende Nederlanders worden gerekend. De Europese specialisten behoren zelden of nooit tot deze categorie, om nog maar te zwijgen over de anonimiteit van de meeste Nederlandse europarlementariërs sinds 1979.

Het lijkt dus in eerste aanleg alsof Nederland weliswaar tamelijk sterk geïntegreerd is in de afstemming, besluitvorming en uitvoering van Europese regelgeving, maar ook tamelijk zwak is geëuropeaniseerd als het gaat om de volksvertegenwoordigers in het parlement en de politieke partijen in hun campagnes. Hiermee zou Nederland volgens vooraanstaande onderzoekers passen in een algemene tendens van bevriezing van nationale partijverhoudingen en terugtreding van het nationale parlement in mondiale en Europese beleidsprocessen. Aan de ene kant tekent zich géén nieuwe scheidslijn dan wel nieuwe links-rechtstegenstelling af rondom de EU met nieuwe anti- en pro-Europese partijen. Aan de andere kant zijn kenmerken van de Europese politieke praktijk zoals noodzakelijke nationale eenheid, bindende consensus tussen nationale onderhandelaars, delegatie van bevoegdheden aan nieuwe autoriteiten en niet terug te draaien doorbraakbesluiten in crisisberaad stuk voor stuk strijdig met de gedachte van open rivaliteit tussen partijen, eigen afwegingen door een zelfstandig parlement en ministeriële verantwoordelijkheid op het niveau van de natiestaat.[63]

Dit relaas over politieke partijen zou moeiteloos kunnen worden herhaald voor belangengroepen, sociale bewegingen en, *mutatis mutandis*, media (kranten, omroepen). Of men heeft goede redenen om de eigen belangenbehartiging tot de overheidsbeleidssfeer te beperken en de openbare sfeer niet te betreden, laat staan die sfeer vorm te geven, of men ondervindt allerlei beperkingen bij een politisering en openbaring van Europese zaken. Op grond van toenemende Europese integratie op gebieden die zowel voor de betrokken staten als de betrokken volken van levensbelang zijn, verwachten wij dat deze toestand doorbroken wordt. Maar voorafgaand aan drie hoofdstukken die de feiten op een rij zetten wat betreft de europeanisering van de politiek en van verslaggeving daarover, vestigt het volgende hoofdstuk eerst de aandacht op de mogelijkheden en beperkingen van Europese mobilisering en communicatie in de openbare sfeer.

2 Europese openbaarheid als politiek probleem

> 'The Europeanization of national political life has largely gone on behind the scenes, but its very invisibility has seen the triumph of a unique political experiment.'
>
> Mark Leonard, *Why Europe Will Run the 21st Century.* Londen: Fourth Estate, 2005, 13

Een paradox in de openbaarheid van Europa

Er bestaat een paradox in het streven naar openbaarheid in de Europese politiek. Talloze vertegenwoordigers van de Europese instellingen maar ook die van de lidstaten, onder wie Nederlandse bewindslieden en Kamerleden die zich met Europese zaken bezighouden, stellen dat de tijd van beslotenheid en geheimhouding voorbij is. Meer openbaarheid is nodig om voldoende steun onder de bevolking te garanderen voor de EU en haar idealen, instellingen, procedures, beleidsmaatregelen en gezagdragers. Daar staat echter tegenover dat de opgelegde en gegroeide vormen van openbaarheid de verwerving van populariteit moeilijker maken. In sommige gevallen draagt openbaarheid juist bij tot de impopulariteit van Europa, met als gevolg dat politici en beleidsmakers in de war en verdeeld raken, terwijl hierdoor gaandeweg ook de samenhang en werking van Europees bestuur beginnen af te afnemen.

Het meest recente voorbeeld van deze paradox in Nederland is het referendum over de instemming van Nederland (*casu quo* regering en Staten-Generaal) met het Grondwettelijk Verdrag en de Nationale Europa Discussie (NED) als reactie van de Nederlandse politiek op de massale afwijzing van dit verdrag in juni 2005. Wat was hier aan de hand?

In het najaar van 2003, op een moment dat de harde onderhandelingen tussen de lidstaten over het ontwerpverdrag van Giscard d'Estaings Conventie over de Toekomst van Europa volop gaande waren, besloot een ruime meerderheid van de Tweede Kamer een raadplegend referendum

te organiseren. Hoewel de grootste regeringspartij, het CDA, principieel tegenstander was, legde het kabinet-Balkenende II zich hierbij neer. De meerderheid voerde enkele argumenten aan die elkaar versterkten. Een open discussie buiten de kring van gespecialiseerde politici en belangenbehartigers, uitmondend in een duidelijke keuze van een meerderheid van kiezers zelf, zou bijdragen tot verkleining van de kloof tussen gewone mensen en de Europese politiek-bestuurlijke bovenlaag, en tot een niet minder wenselijke verlevendiging van het debat over Europa in Nederland. Het geijkte middel voor ratificatie van een verdrag met grondwettelijke betekenis werd als te bewerkelijk beschouwd (tussentijdse ontbinding van de Eerste en Tweede Kamer en algemene verkiezingen). Hoewel de Nederlandse politiek geen ervaring had met een referendum – hoogstens met volkspetitionnementen – werd dit toch gepresenteerd als een aanvaardbaar alternatief. Het nieuwe verdrag zou immers niet alleen de lidstaten binden, maar ook de verhoudingen tussen nationale regering en Europese bestuurslaag en tussen die bestuurslaag en afzonderlijke Nederlandse burgers grondig en rechtstreeks vastleggen.

De initiatiefnemers Partij van de Arbeid, GroenLinks en D66 konden zich beroepen op het feit dat 71 procent van de Nederlanders bij al hun onwetendheid over de Conventie zeiden van plan te zijn in te stemmen met het verdrag, en dat 80 procent van de Nederlanders voorstander was van een referendum hierover.[1] Pat Cox, destijds voorzitter van het Europees Parlement en gelouterd door het dubbele Ierse referendum over het Verdrag van Nice, waarschuwde Nederlandse politici al vroeg voor het gevaar van populisme bij een referendum: 'Maar als je ervoor kiest, doe het dan en ga hard aan het werk. En reken nergens vast op.'[2] Tegen de tijd dat de Eerste Kamer instemde met een referendum, op 25 januari 2005, was het voor de meerderheid van de voorstanders binnen politieke partijen echter ook al duidelijk dat de campagne geen gelopen race zou worden. Toch vertrouwde men op de loyaliteit van de electorale achterban, de informerende en prikkelende werking van een korte maar krachtige ja-campagne en de aloude positieve grondhouding en lichte afzijdigheid van de burgerij ten aanzien van het Europese project.

We weten intussen dat het contraproductief afliep voor het leeuwendeel van de politieke partijen en het middenveld van belangengroepen, dat gezamenlijk een ja-stem wenste en verwachtte. Inderdaad was de opkomst van bijna 63 procent hoog, in elk geval stukken hoger dan de gemiddelde opkomst bij de Europese parlementsverkiezingen sinds 1979 (43 procent). En inderdaad was het campagnedebat levendig, en veroorzaakte het een publieke bedrijvigheid die de Tweede Kamer in plenaire

sessies over minstens zo belangrijke Europese kwesties als de vorming van de interne markt, de invoering van de euro en de oostelijke uitbreiding niet had weten op te wekken. Maar het debat werd wel aangejaagd door tegenstanders van het verdrag, in het bijzonder de Socialistische Partij, de ChristenUnie, de Groep Wilders en vele columnisten en opinieleiders. Het ging vaak niet over de tekst zelf, maar over de algemene malaise van Nederland en de EU. Tegelijkertijd ging in de campagne van de voorstanders alles mis wat er mis kon gaan: de afstemming tussen ministeries, de inbreng van voorlichtingsdeskundigen en een toezichthoudende commissie, de samenwerking tussen regeringspartijen alsmede tussen kabinet en oppositiepartijen, de overtuigingskracht van oude argumenten, en het inhoudelijke antwoord op de opkomende euroscepsis.[3]

Toen op 1 juni 2005 maar liefst 61,6 procent van de kiezers het Grondwettelijk Verdrag afwees en zich voegde bij het Franse nee van vier dagen eerder, stortte men daarmee de Europese politiek in een diepe crisis. De dag erop kwamen kabinet en Kamer bijeen om de nieuwe toestand te overzien en de praktische gevolgen ervan te bespreken. In een aanvaarde motie van Christen Democratisch Appèl, ChristenUnie, GroenLinks, Lijst Pim Fortuyn en Socialistische Partij werd uitgesproken dat de uitslag niet moest worden uitgelegd als het einde van het Nederlandse lidmaatschap of van verdere Europese eenwording, maar als het begin van een debat met maximale deelname van de burgers zelf over de bestemming van de EU. Men verzocht de regering en het presidium van de Tweede Kamer om de voorbereiding van een brede maatschappelijke discussie, de Nationale Europa Discussie, ter hand te nemen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken bracht onmiddellijk een reeks van stukken naar buiten over doelstelling en opzet van deze discussie. Wat willen gewone Nederlanders nu echt als het om Europa gaat? Hoe kan de geloofwaardigheid van Europese besluitvormingsprocedures worden vergroot? Hoe kan het informatieniveau worden verhoogd? Met welke beleidssectoren moet de EU zich bezighouden? Hoever dient haar bemoeienis te reiken? Heeft zij vaste buitengrenzen die in het zicht komen? In een mum van tijd viel het harmonieuze bondgenootschap van kabinet en parlement ten aanzien van openbaarheid van Europese zaken uit elkaar. De liberalen waren van meet af aan tegen. Ze meenden dat hun nadruk op nationaal belang in Europese aangelegenheden werd bevestigd door het referendum en dat een verdere discussie overbodig was geworden. Oppositiepartijen wantrouwden het kabinet en maakten uit nieuw onderzoek op dat de burgers een NED zouden uitleggen als een stiekeme poging om alsnog de grondwet er door te

drukken. Vele politici concludeerden dat een brede discussie de legitimiteit van het Europese lidmaatschap van Nederland slechts verder zou ontkrachten als de Haagse politiek verder niets zou doen met de uitslag van het referendum. Het besef groeide dat er winst te behalen viel door de in juni 2005 ingelaste bezinningsperiode over het Grondwettelijk Verdrag. Men ging zich steeds uitdrukkelijker richten op een verbetering van de tijdige bespreking en de integrale afweging van belangen in de stroperige besluitvorming over Europese dossiers in Den Haag zelf. Het streven naar nieuwe openbaarheid verschrompelde aldus tot het voornemen van het kabinet om een nieuwe website over Europese aangelegenheden te laten maken en focusgroepen in te stellen.[4]

Het verhaal kreeg nog een typerend slot in de herfst van 2007. Tijdens de verkiezingsstrijd van 2006 had vooral de Partij van de Arbeid aangedrongen op een tweede referendum over een door regeringsleiders overeen te komen verdragsherziening. In de formatie van het kabinet-Balkenende IV tijdens de winter van 2007 werd besloten over dit onderwerp een advies te vragen van de Raad van State. Tegen de tijd dat een Intergouvernementele Conferentie te Lissabon een aangepaste verdragstekst in omloop bracht, stelde de raad dat de tekst zozeer was ontdaan van grondwettelijke bedoeling en strekking (mede door de geslaagde inzet van Nederlandse onderhandelaars), dat een referendum onzinnig was geworden.[5] Het kabinet en de meerderheid van de Tweede Kamer volgden dit advies, terwijl de oppositiepartijen morden, maar er niet meer in slaagden om van de referendumeis een groot nummer te maken in de samenleving. Na een afwijzing van het Hervormingsverdrag in een Iers referendum in het voorjaar van 2008, werd het in Brussel en Den Haag helemaal stil. Het actieve voorzitterschap van de Franse president Sarkozy besloot de openbare aandacht te vestigen op bestrijding van de financiële crisis die uit de Verenigde Staten was overgekomen.

Dit geval roept nogal wat vragen op. Welke betekenis heeft openbaarheid in de politiek, en in de Europese politiek in het bijzonder? Waarom is zij een onderdeel van het democratisch ideaal? Waarom was openbaarheid lange tijd beperkt of ronduit afwezig binnen de Europese politiek, en ging dat samen met de werkbaarheid en het succesverhaal van Europese integratie? Waarom is een tekort aan openbaarheid thans een probleem geworden voor regeringsleiders en overige Europese politici? En waarom is er kennelijk geen makkelijke en goedkope oplossing voor dit probleem?

De democratische waarde van openbaarheid

Met openbaarheid wordt doorgaans bedoeld dat de strijd tussen politieke partijen om de stemmen van de kiezers zich in alle openheid voltrekt; dat de vertegenwoordiging van het volk in het parlement vrij toegankelijk en zintuiglijk waarneembaar is en dat een regering zich voor een front van alerte media, verenigingen en individuele burgers verantwoordt voor haar beleid. In een bredere betekenis omvat politieke openbaarheid ook de doorzichtigheid van het hele proces van wetgeving en bestuur, de open gang van zaken binnen partijen, belangengroepen, sociale bewegingen, netwerken en media; en uiteraard de geregelde publicatie van belangrijke documenten door de overheid.

In de EU is op veel vlakken sprake van openbaarheid. In Europees jargon wordt vaak gesproken van transparantie, een term die ontleend is aan de onderzoeksjournalistiek, de accountancy, het bestuursrecht en de discussie over internationale regulering met uniforme standaarden.[6] De topbijeenkomsten van de Europese Raad zijn omgeven met persconferenties. Het zijn vaak mediamieke gebeurtenissen van de eerste orde en opzichtige oefeningen in openbare verhoudingen en het kweken van goede wil door regeringsleiders.[7] De bijeenkomsten van Europese ministerraden kennen ook hun transparantie. Bij wetgeving worden notulen en overzichten van de stemmingen gepubliceerd; bij gezamenlijke besluitvorming met het Europees Parlement zijn vergaderingen te volgen via de televisie en internet. De Europese Commissie en haar voorzitter stellen zich open voor allerlei belanghebbenden en journalisten. Ze houden zich bewust bezig met de 'verkoop' van de eigen positie en het eigen optreden, wat sinds het aantreden van de commissie-Barroso in 2004 mede wordt ondersteund door een aparte commissaris.[8] De Europese Commissie is een veel doorzichtiger orgaan dan de meeste nationale regeringen.[9] De plenaire vergaderingen van het Europees Parlement zijn toegankelijk voor journalisten en bezoekers van de publieke tribune, en worden verslagen in het *Official Journal*. Ze worden omlijst met ontmoetingen tussen europarlementariers en lobbyisten of vertegenwoordigers van een partijgebonden of natiegebonden achterban. Bovendien bestaat er een officieel televisiekanaal, *Euronews*, dat zo neutraal en zakelijk mogelijk verslag doet over de gang van zaken in de Europese instellingen.

Voor het Europees beleid van Nederland geldt *grosso modo* dat de wettelijke faciliteiten en organisatorische vrijheden voor openbare politisering dezelfde zijn als voor binnenlands beleid. De meest opvallende vernieuwing is hier de invoering door het kabinet-Kok II van de jaarlijkse

bespreking van de *Staat van de Europese Unie* door het kabinet en de Tweede Kamer in aanwezigheid van de Nederlandse leden van het Europees Parlement.

Toch spreken velen van een Europees openbaarheidstekort en van de noodzaak van een verdergaande uitbreiding van de Europese openbare sfeer. Dit tekort betreft de beslotenheid van ambtelijk-diplomatiek overleg in talloze comités ter voorbereiding en uitvoering van beleid, van doorslaggevende bijeenkomsten van Europese vakministers, van de werkzaamheden van commissies van europarlementariërs en van colleges van rechters, van de afstemming tussen de nationale ambtelijke apparaten, van bestuurlijke documenten en van de reactie op klokkenluiders.[10]

Het tekort speelt ook een hoofdrol in officiële beschouwingen van de Europese machthebbers zelf, zoals de Laken Verklaring over de toekomst van de EU van de Europese raad van 15 december 2001. Dergelijke beschouwingen gaan over de achterblijvende ontwikkeling van de Europese openbare sfeer, in vergelijking met die binnen de afzonderlijke lidstaten, en het daarmee verband houdende uitblijven van positieve effecten ervan, zoals een grensoverschrijdende publieke opinie, een minimum aan bekendheid van het Europese recht onder de bevolking, en normale, quasinationale betrokkenheid van deze bevolking bij het wetgevende, bestuurlijke en gerechtelijke bedrijf van de unie.

Dit alles geeft aan dat openbaarheid op zichzelf wel een integraal onderdeel is van het algemene democratische ideaal van de huidige generatie Europese gezagsdragers. Al deze gezagsdragers zijn afkomstig uit democratische of democratiserende nationale stelsels en culturen. Ze zijn opgegroeid in en gewend geraakt aan een publieke waardering van openbaarheid. Wij gaan hier niet uitgebreid in op de politieke theorie van de openbaarheid, zoals die door de tijd heen is ontwikkeld door denkers als David Hume, Immanuel Kant en Jeremy Bentham eergisteren, Walter Lippmann, John Dewey en Carl Schmitt gisteren, en Murray Edelman, John Rawls en Jürgen Habermas vandaag. Dit denken gaat over positieve werking van openbaarheid zoals toekenning van gezag door burgers, publieke waarheidsvinding en bepaling van het algemeen belang, vormgeving van rechtvaardigheid, soepele werking van vertegenwoordigende organen en leergedrag en morele betrokkenheid van actieve burgers. Het gaat ook over negatieve werking zoals toezicht op zelfzuchtige elites, demagogie en manipulatie van het publiek, plebiscitair bestuur, overmatige deelname en overbelasting van de overheid, en commercialisering en heerschappij van rijke eigenaren van nieuwsmedia.[11] Wij beperken ons hier tot een elementair onderscheid tussen de intrinsieke waardering van

politieke openbaarheid als 'doel op zichzelf' en haar extrinsieke waarde als 'middel tot' verwezenlijking van bepaalde (legitieme) doelen.

In Robert Dahls bekende formulering hebben de instellingen en spelregels van een representatieve democratie betrekking op de verkiezingen van gezagsdragers, de vrijheid en billijkheid van deze verkiezingen, de insluiting van alle volwassen burgers bij de toewijzing van (actief en passief) kiesrecht, de vrijheid van meningsuiting in politieke aangelegenheden, de veelvormigheid van bronnen van politieke informatie, en de zelfstandigheid van politieke verenigingen.[12] Het is aantoonbaar dat openbaarheid bevorderlijk is voor een dusdanige werking van de meeste van deze instellingen, dat het egalitaire en libertaire ideaal van democratie dichterbij komt in plaats van verder weg raakt. Alle deelnemers aan het politieke proces moeten ten overstaan van een publiek aan elkaar laten zien dat hun deelbelang een algemeen belang is, of ze moeten in ieder geval doen alsof ze het algemeen belang bevorderen; een vorm van schijnheiligheid die de soepele werking van de democratie ten goede komt.[13]

Zo is openbaarheid een noodzakelijke voorwaarde voor de vereiste spreiding van kennis en vorming van organisaties *in politicis*. Bentham, auteur van *Constitutional Code* (1830), is een van de eerste politieke denkers die wijst op een 'tribunaal van de publieke opinie'. Wil de nieuwsgaring, discussie en beoordeling inzake gezagsdragers in dit tribunaal het feitelijke gedrag van politieke machthebbers sanctioneren, dan is een inrichting van de parlementaire ruimte nodig die de burgerij in staat stelt de politici bezig te zien als ze discussiëren, beslissen en besturen. Benthams ruimtelijke voorstelling van de openbaarheid als een 'omgekeerd panopticon' is een vroeg voorbeeld van conceptualisering en intrinsieke appreciatie van de openbare sfeer.[14]

Een Europees voorbeeld van intrinsieke waardering van Europese openbaarheid is een uitspraak van het Duitse Grondwettelijk Hof uit 1993 over de verenigbaarheid van de Economische en Monetaire Unie met de Duitse grondwet van 1949. Het Hof stelt onder meer: 'Een democratie die niet enkel een formeel beginsel van verantwoording wenst te blijven, hangt af van de aanwezigheid van bepaalde voorwettelijke voorwaarden, zoals een onafgebroken vrij debat tussen tegengestelde maatschappelijke krachten, belangen en denkbeelden, waarin politieke bedoelingen worden verduidelijkt en van koers veranderen, en waaruit een publieke opinie voortkomt die het begin van politieke bedoelingen vormt. Dat houdt eveneens in dat de besluitvormingsprocessen (...) in het algemeen waargenomen en begrepen kunnen worden, en derhalve dat de kiesgerechtigde burger kan communiceren in diens eigen taal met het soevereine gezag waaraan hij onderhevig is.'[15]

De extrinsieke waardering van openbaarheid heeft betrekking op haar bijdrage aan de realisering van legitieme doelen, zoals gelijke behandeling van alle burgers door de wetgever, preventie van corruptie van gezagsdragers, leergedrag van kiezers en gekozenen, en praktische gerichtheid van rechtstreeks betrokkenen op het algemeen belang.[16] Waar de intrinsieke waardering van de openbaarheid begripsmatig van aard is en implicaties heeft voor de inrichting van de politiek, daar is de extrinsieke waardering van de openbaarheid empirischer van aard en gaan haar implicaties vooral over het gebruik van politieke instellingen door actieve burgers. De intrinsieke waarde van openbaarheid dient te worden afgewogen tegenover andere kenmerken van goede procedures, zoals anonimiteit van personen, neutraliteit in de behandeling van verschillende voorstellen, verdraagzaamheid en ontvankelijkheid (een positief verband tussen uiteindelijke voorkeuren van leden van de gehele groep en de uiteindelijke keuze namens de groep). De extrinsieke waarde van openbaarheid dient te worden afgewogen tegenover de extrinsieke kosten ervan, alias de baten van beslotenheid. Veel genoemde kosten zijn effectbejag en demagogie, het in de kaart spelen van vijanden en strategisch gedrag uitmondend in vastlopende onderhandelingen.[17] Een voorbeeld van een instrumentele waardering van toename van Europese openbaarheid is een optimistisch vertoog van Christoph Meyer, een collega-onderzoeker uit Duitsland, die stelt dat europeanisering van de openbare communicatie bevorderlijk is voor toename van steun voor het (Europese) overheidsbeleid, kennis van de Europese burgers, vertrouwen van de burgers in de EU, en kwaliteit van het overheidsbeleid.[18] In de literatuur over het democratische tekort van de EU en haar lidstaten monden deze afwegingen uit in een terugkerend en gezaghebbend argument van normatieve aard ten gunste van een vitale openbaarheid van het proces van Europese eenwording.[19] Dit argument kan als volgt worden samengevat.

In de wenselijke toestand van een vitale openbaarheid zijn sterke politieke verenigingen, waaronder partijen, en sterke massamedia, waaronder kranten, de woordvoerders van de Europese belangen en voorkeuren van gewone Nederlanders. Zowel op het Europese als het nationale niveau van besluitvorming is een openbare sfeer nodig, die andere belanghebbenden toelaat naast, tegenover of in plaats van de gebruikelijke machthebbers (centrale overheden, grote ondernemingen, belangengroepen en lobby's van producenten). Ook kleine politieke partijen, armlastige maatschappelijke organisaties, bedreigde middengroepen, groepen burgers die de nationale economie en cultuur willen afschermen, en groepen burgers met een bij uitstek mondiaal ideaal dienen vertegenwoordigd te worden in de

politiek van Europese integratie. Een dergelijke brede, in de nationale politiek gewortelde en veelvormige openbaarheid bevordert de politisering van de Europese kwestie en heeft enkele overwegend gunstige effecten en neveneffecten. Ze omvatten de politieke vaardigheden van doorsneeburgers (hun kennis, betrokkenheid en vrijheid van deelname), het gezag en de tegenmacht van het Europees Parlement, de publieke opinie van de Europese samenleving in wording, de geloofwaardigheid van Europees beleid, de doeltreffendheid ervan en, niet onbelangrijk, de temming van demonen uit het duistere verleden van Europa als daar zijn chauvinisme, protectionisme, militarisme, kolonialisme, godsdienstig fanatisme, racisme, en ook totalitarisme. Vooral dit laatste punt laat zien dat het pleidooi voor verdere toename van Europese openbaarheid op twee niveaus (nationaal en Europees) een integraal onderdeel is geworden van hedendaagse visies op het aloude Europese beschavingsideaal.[20]

Heimelijke opeenstapeling van Europees politiek kapitaal (1951-1989)

De eerste fase van Europese eenwording die hier wordt gemarkeerd, begint met de voorbereiding van de gemeenschap voor kolen en staal in 1950 en eindigt met de afspraken over de vervolmaking van de interne markt zoals die zijn vastgelegd in de Europese Akte van 1986 (het zogeheten Europa 1992-programma van de eerste commissie-Delors).[21] In deze periode stelt het Europese beleid per saldo niet zoveel voor in vergelijking met het overheidsbeleid binnen de lidstaten zelf.[22] Het draait om landbouwprotectie; toegankelijkheid van nationale markten onder invloed van jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie; en hulpverlening aan achtergestelde regio's als gevolg van toetredingen van armere lidstaten in 1973, 1981 en 1986. Mede op Frans initiatief, werd eenstemmigheid de gangbare besluitvormingsregel en werd de Europese Raad geschapen, een nieuw orgaan ter blokkering van supranationale machtsuitbreiding. Het zou onjuist zijn te beweren dat hier sprake is geweest van een stille omwenteling van de internationale betrekkingen in West-Europa, onopgemerkt of zonder veel emotie en tumult aanvaard door kiezers, betrokken beroepsgroepen en journalisten.[23] Aan de ene kant deed zich een soort openbaring van Europa van bovenaf voor vanwege het doorzettingsvermogen van federalisten. Het toppunt hiervan was de invoering van directe, nationale, verkiezingen van leden van het Europees Parlement in 1979. De federalisten boekten een symbolische overwinning met de brede instemming met een

ontwerpgrondwet door het Europees Parlement in februari 1984.[24] Aan de andere kant wekten Europese gezagsdragers verzet op in de achterban die zijzelf hadden geschapen, wat een soort openbaring van Europa van onderop opleverde. Sinds het Plan Mansholt werd geaccepteerd in 1968, worden er al pogingen ondernomen de nadelen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid weg te nemen (voor consumenten, kleine boerderijen, het milieu en landbouwers uit ontwikkelingslanden) en de boeren uit Europese lidstaten mee te laten delen in de kosten van modernisering en vrij ondernemerschap (verlaagde garantieprijzen, productiequota). Dit leidde aan het einde van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw tot grootschalige protestacties van boeren in Brussel en Den Haag. Dit protest wordt gezien als de eerste uiting van een Europese openbare sfeer van onderop.[25]

Toch wordt de Europese eenheid in de eerste fase voornamelijk tot stand gebracht in een sfeer van beslotenheid en geslotenheid, ja zelfs dankzij een beperkte openbaarheid. Deze opmerkelijke kracht van beperkte openbaarheid in de Europese politiek kan worden verklaard door een aantal factoren.

In de eerste plaats werd de Europese eenwording aanvankelijk beschouwd als een apart onderdeel van de buitenlandse politiek, met de bijbehorende traditie van diplomatie achter de schermen, informeel topoverleg, voorrechten van regeringsleiders en staatshoofden, en staatsgeheimen. Het in 1958 gevormde Directoraat Generaal Europese Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken zag zichzelf dan ook als waterdrager van de Europese politiek, opbouwend en verbindingen leggend als een spin in het web, doch publiciteitsschuw.[26]

In de tweede plaats bestond er aanvankelijk duidelijke steun onder leiders van grote partijen, opinieleiders en loyale kiezers voor Europese samenwerking via een gestuurde modernisering en geleidelijke liberalisering van de Europese economie. Deze steun werd vergemakkelijkt door het herstel en de economische groei bij volledige werkgelegenheid tot het midden van de jaren zeventig, en het schijnbaar positieve effect van de Europese Economische Gemeenschap als institutie.[27]

In de derde plaats vreesde men dat een openlijk federalisme, met een beroep op postnationale identiteit en supranationale soevereiniteit, het nationalisme in de betrokken landen alleen maar zou aanwakkeren met het risico van een onoverbrugbare afstand tussen onderhandelaars en extra geopolitieke instabiliteit. Deze redenering groeide uit tot de doctrine van het functionalisme, dat wil zeggen vervlechting door geleidelijke doch onomkeerbare groei van de rol van het Europese centrum van sector A

naar de daarmee verbonden sector B, land A naar buurland B, en gezagsdrager A naar gezagsdrager B. De gezichtsloosheid en kleurloosheid van Europese beleidsmakers en hun manier van handelen waren de prijs van zakelijke samenwerking.[28]

In de vierde plaats betekende het compromis tussen europeanisten en traditionalisten in de politieke en bestuurlijke bovenlaag van de lidstaten dat zuiver politieke staatstaken op nationaal niveau werden vervuld, zoals sociaal beleid, of in traditionele allianties, zoals defensie. Tegelijkertijd beperkte de Europese samenwerking zich tot meer bestuurlijke overheidstaken en de technische kant van politieke overheidstaken, en tevens de regulering van gezamenlijke uitvoering daarvan door lidstaten, zoals mededingingsbeleid, en later monetair beleid, handelsbeleid en milieubeleid.[29]

In de vijfde plaats wilden de vertegenwoordigers van nationale regeringen op het Europese niveau niet het soort openbaarheid dat al bestond op het binnenlandse niveau, of daar tot volle wasdom kwam vanaf de jaren zestig. Ze ontdekten de praktische voordelen van een spel op twee niveaus, zoals grotere onderhandelingsruimte, een informatievoorsprong op binnenlandse actoren met hinderkracht zoals oppositiepartijen, verhulling van nederlagen binnenskamers, afwenteling van de schuldvraag bij kostbare en impopulaire aspecten van gezamenlijke afspraken op 'Brussel' of andere lidstaten, en uitvergroting achteraf van de eigen rol bij winstgevende en populaire onderhandelingsresultaten.[30] Dit dubbelspel werd beantwoord maar ook versterkt door het dubbelspel van lobbyisten. Door eerder dan andere belangengroepen een duurzaam direct contact te leggen met Europese machthebbers kan men een bijzondere invloed uitoefenen op het Europese beleid. Het succes van veel lobby's staat of valt bij de ontduiking van openbaarheid.[31]

In de zesde plaats is het gemengde en soms wezenlijk dubbelzinnige karakter van de EU een obstakel voor politici die de openbaarheid van hun eigen optreden of dat van anderen wensen te vergroten. Enerzijds vormt de EU een grote uitvoerende autoriteit met bestuurlijke bevoegdheden die door natiestaten zijn gedelegeerd. Anderzijds betekent de EU een voortzetting van nationale politiek op regionale schaal. Europese ministers vormen een soort van Eerste Kamer, iets wat noopt tot het toelaten van camera's. Tegelijkertijd maken ze deel uit van een Europese uitvoerende macht, iets wat weer aanleiding geeft tot afzondering. De Europese Commissie ziet zichzelf graag als een overkoepelende regering, wat een open houding richting de journalistiek met zich meebrengt. Maar de commissie is in vele opzichten een hoog ambtelijk orgaan dat dienstbaar is aan de Europese Raad (die zelf de voorzitter van de commissie heeft aange-

wezen). Deze ambtelijke dimensie noopt de Europese Commissie tot een behoedzame omgang met de openbaarheid in de geest van Jean Monnet, een van de naoorlogse architecten van Europese gemeenschappelijkheid. Het Europees Parlement is het meest gebaat bij het soort openbaarheid dat nationale parlementen omgeeft. Maar het is nog steeds ver verwijderd van deze openbaarheid door zijn gebrek aan normale bevoegdheden tegenover een uitvoerende macht, zijn tempering van normale partijverhoudingen (van harde confrontaties onderling en duidelijke scheidslijnen), zijn ingewikkelde procedures, zijn aantrekkingskracht op corrupte politici en zijn moeizame compromis tussen leden uit landen met een open politieke cultuur en die uit landen met een gesloten politieke cultuur. Eigenlijk lijkt alleen het Europees Hof van Justitie op haar nationale equivalenten, maar dit instituut werkt doorgaans in een eigen afgebakend veld van deskundigen en professionele politieke krachten met botsende belangen.[32]

In de zevende plaats werd het streven naar openbaarheid in de eerste fase van Europese integratie belemmerd door algemene factoren als taalbarrières, schaalgrootte en de diversiteit van nationale tradities van openbaarheid.

In de achtste en laatste plaats werd de Nederlandse stijl van Europese politiek van meet af aan beïnvloed door de Nederlandse stijl van binnenlandse consensuspolitiek. We noemen slechts elementen als streven naar unanimiteit, schikking tussen elites, volgzaamheid door achterbannen, en bevordering van de inbreng van bestuurders, deskundigen en woordvoerders van minderheden. Al deze elementen dragen bij tot een vermijding van openbaarheid, zoals Arend Lijphart als een van de eersten heeft vastgesteld.[33] Het meest in het oog springende voorbeeld hiervan was de decennialange onwil van politieke partijen om van de Europese kwestie een strijdpunt te maken in verkiezingscampagnes.[34]

Al deze factoren hebben gemaakt dat het politieke kapitaal van de EU, dat wil zeggen haar basis van respect, vertrouwen, saamhorigheid en bereidheid tot samenwerking over landsgrenzen heen, in de periode sinds 1951 is gevormd op een heimelijke manier. Burgers in de lidstaten deden lange tijd alsof de Europese laag van politiek en bestuur niet bestond, terwijl het netwerk van beleidsmakers op deze laag deed alsof de burgers met nationale loyaliteiten niet meer bestonden. Deze wederzijdse ontkenning was in de eerste fase van integratie onvermijdelijk en nuttig. Uit onderzoek naar nationale politieke stelsels weten we dat vroegtijdige en onvolledige democratisering interne en externe instabiliteit opwekt door de invloed van een ongetemd nationalisme, terwijl een democratisering die

volgt op de institutionalisering van een centrale overheid, de heerschappij van het recht, professionele nieuwsmedia en georganiseerde politieke partijen juist bijdraagt tot interne en externe pacificatie. Als deze vinding wordt toegepast op de Europese integratie, houdt het in dat een vroegtijdige en onvolledige invoering van nationale en internationale openbaarheid en politisering van de Europese kwestie, de instabiliteit van Europese staten en samenlevingen nodeloos zou hebben verhoogd. Anders gezegd: de eerste eis die de EU stelt aan kandidaat-lidstaten, namelijk consolidatie van democratische instellingen en praktijken, waaronder de openbare sfeer, is de laatste eis die de EU aan zichzelf stelt. Het bekende gezegde dat de EU procedurele eisen stelt aan nieuwe toetreders waaraan zijzelf niet voldoet, is dus bij nader inzien een halve waarheid.[35]

Problematisering van het Europese openbaarheidstekort (sinds 1989)

Met de wijsheid achteraf mag worden vastgesteld dat de Europese Akte een uitdijing van het interventionisme van de EU in nationale aangelegenheden heeft ingeluid. In de Verdragen van Maastricht (1992) en Amsterdam (1997) werden de grondslagen gelegd voor het Europese monetaire beleid (met de EMU, de Europese Centrale Bank en de euro); het beleid ter bevordering van mededinging en groei in een mondialiserende interne markt (de zogeheten Lissabon-strategie van 2000); het beleid voor werkgelegenheid, sociale zekerheid en ecologische duurzaamheid; het interregionale en intercontinentale handelsbeleid; het beleid inzake afstemming van justitie en binnenlandse zaken (waaronder terreurbestrijding en beheersing van immigratie); en het buitenlandse beleid alsmede defensiebeleid.

De instorting van de Sovjet-Unie vanaf 1989 leidde tot de vormgeving van een strategie voor oostelijke uitbreiding, met als ijkpunten de opening van toetredingsgesprekken in 1997, de overeenkomst van Kopenhagen in 2002, en de feitelijke toetreding van tien lidstaten tegelijk in 2004. Deze dubbele expansie hing weer samen met een voortschrijdende discussie over institutionele en bestuurlijke hervorming, maar ook over de financiering en onderlinge lastenverdeling met een steeds manifester wordende strijd tussen grote en kleine lidstaten en ook nettobetalers en netto-ontvangers van de Europese begroting. Belangrijke gebeurtenissen in deze periode waren de geruchtmakende rede over het Europese einddoel van de Duitse minister van Buitenlandse Zaken Fischer (mei 2000),

de ruzie over het Verdrag van Nice (december 2000), het plechtige goede voornemen van de Raad van Laken (december 2001), de Conventie over de Toekomst van Europa (2002-2003), het Grondwettelijke Verdrag (oktober 2004) en de stagnatie van de ratificatie daarvan door de uitkomst van de Franse en Nederlandse referenda (mei-juni 2005), en de moeizame formulering van het Hervormingsverdrag van Lissabon (oktober 2007) en de verwerping daarvan in het Ierse referendum (juni 2008). Los hiervan, manifesteerde zich, naar aanleiding van de Amerikaanse interventie in Irak in 2003, een strijd binnen de uitgebreide EU over de mate van Europese onafhankelijkheid van de Verenigde Staten en de toekomst van de westerse alliantie. Verder groeide het besef dat de kwestie van de Turkse toetreding en het Midden-Oostenbeleid van de EU verstrengeld is met de kwestie van de integratie van immigranten, waaronder de beheersing van het gevaar van islamisme en etnisch-religieus terrorisme. Ook groeide de twijfel over het vermogen van Europese beleidsmakers om alle natiestaten en hun kwetsbare burgers op voet van gelijkheid en duidelijkheid te beschermen tegen de schaduwzijden van mondialisering en oprukkend Anglo-Amerikaans aandeelhouderskapitalisme. Kortom, de Europese integratie is rondom 1989 een nieuwe fase ingegaan waarin Europese organen, processen en ambities zelf strijd opwekken binnen natiestaten en de verhoudingen tussen deze staten op scherp zetten.[36]

Hoe ontwikkelde zich de openbaarheid in deze fase, of anders gezegd: hoe werd het overschot aan heimelijkheid een weerbarstig kenmerk van het Europese politieke systeem dat moest worden beheerst en teruggedrongen? Wij constateren een evolutie langs vier hoofdlijnen.

Ten eerste nam de relatieve invloed van regeringsleiders en ministers ten opzichte van de Europese Commissie toe na afloop van het spectaculaire voorzitterschap van Delors in 1995. Dit intergouvernementalisme werd assertiever, in de zin dat regeringsleiders in het bijzonder zichzelf meer en meer gingen zien en presenteren als het gezicht en de hoeksteen van het democratische mandaat voor Europa. De agenda van de raad werd steeds voller, en wel met strategische kwesties die zich goed leenden voor begripsvorming en zingeving in termen van vitale nationale belangen en wezenlijke internationale verschillen. Niemand scheen meer te kunnen verhinderen dat topbijeenkomsten ontaardden in prestigegevechten op de beeldbuis en in de kwaliteitspers, om over de boulevardpers ('tabloids') maar te zwijgen. Regeringsleiders en vakministers moesten voortaan thuiskomen met klinkende overwinningen die voor iedereen zichtbaar zouden worden op de korte termijn. Halfjaarlijkse voorzitterschappen werden zware beproevingen voor de capaciteit en reputatie van

nationale diplomaten. De openbaarheid van topberaad is een tweesnijdend zwaard voor de deelnemers. Enerzijds kunnen politieke leiders met binnenlandse moeilijkheden hun status ten opzichte van hun nationale rivalen verhogen door exhibitionistische Europese optredens. Anderzijds draagt openbaarheid bij tot een onderhandelingsklimaat waarin politieke leiders elkaar ruw bejegenen en hun eenheid ondermijnen.[37] Een duidelijk doch tot dusver opzichzelfstaand voorbeeld van dit soort openbaarheid is de korte Haider-boycot in 2000, dat wil zeggen het geruchtmakende en zuiver politieke besluit van de EU-14 om op instigatie van België en Frankrijk (twee landen met rechts-populistische stromingen die de regerende klasse uitdagen en die door deze klasse van regeringsdeelname worden uitgesloten) sancties op te leggen aan Oostenrijk indien in deze lidstaat een coalitiekabinet zou worden gevormd met een rol daarin voor de als rechts-extremistisch beschouwde FPÖ.[38]

Ten tweede leidden bepaalde strategische beslissingen en beleidsschandalen in Europees verband tot binnenlandse en grensoverschrijdende onrust in de samenleving. Zo werden ze onderdeel van het nationale politieke spel met alle bijbehorende gevolgen voor de openbaarheid (protest, crisissfeer onder beleidsmakers, spoeddebatten in de landelijke volksvertegenwoordiging, warme verslaggeving).[39] Te denken valt hier aan besluiten van regeringen om al dan niet toe te treden tot een bepaalde vorm van Europese samenwerking (het akkoord van Schengen, de monetaire unie, de liberalisering van grensoverschrijdende dienstverlening, het overleg over toetreding van Turkije), aan Europese epidemieën waarbij landbouwbelangen botsen met het belang van consumenten (BSE, mond- en klauwzeer), aan zaken waarbij een bepaalde lidstaat, sector of minister in een ongunstig daglicht komt te staan, en aan in het oog springende gevallen van corruptie in Europese lichamen. Doug Imig en Sidney Tarrow registreerden in de jaren 1984-1997 in totaal 490 gebeurtenissen die mogen worden uitgelegd als protest tegen Europese maatregelen en instellingen. Hoewel het hier een magere 5 procent van het totaal aantal protesten betreft, gaat het wel om een schoksgewijs toenemend verschijnsel, zeker na het Verdrag van Maastricht. In het jaar 2002 werden twaalf protesten gesignaleerd in het Europa van 15 en zeven in het Europa van 13 kandidaat-lidstaten, samen goed voor 6 procent. De protesten betroffen de regulering van het luchtruim, de vermindering van subsidies voor boeren, en de verkleining van quota voor vissers.[40]

Ten derde nam de openbaarheid toe voor zover zij van onderop werd afgedwongen. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is de groei van het aantal referenda, waarbij in sommige gevallen een nipte instemming werd be-

reikt (zoals het Franse ja tegen het Verdrag van Maastricht in 1992), doch in andere gevallen belangrijke massale afwijzing werd geoogst, die slechts door een nieuw referendum ongedaan kon worden gemaakt (Denemarken in 1992 en 1993 inzake het Verdrag van Maastricht, Ierland in 2001 en 2002 inzake het Verdrag van Nice). In de periode 1972-2003 werden veertig referenda gehouden over toetreding (23 gevallen), ratificatie van verdragen en fundamentele wetten (13 gevallen), begin of blokkering van toetreding of grondwetswijziging (3 gevallen) en ratificatie van uitbreiding (1 geval). Dertig van deze referenda werden na 1989 gehouden, waarbij de referenda over het Europees Grondwettelijk Verdrag nog niet zijn meegerekend.[41] Een diffuser voorbeeld van openbaarheid van onderop is de politisering van Europees beleid en lidmaatschap tijdens verkiezingscampagnes door politieke partijen, vaak radicale partijen ter linkerzijde (zoals de Duitse Linke Partei en de Nederlandse SP) of ter rechterzijde (zoals het Franse Front National, de Italiaanse Lega Nord en de Nederlandse Partij voor de Vrijheid van Wilders), soms ook in het centrum (zoals de Britse Tory Party). Het voorbeeld is diffuus, omdat deze politisering vaak vermengd is met een politisering van een andere problematiek en omdat deze partijen de verkiezingen voor het Europees Parlement en dit parlement zelf als platform gebruiken voor de verspreiding van hun eurosceptische programma.[42]

Ten slotte is er nog het bewuste en min of meer eendrachtige streven van Europese machthebbers naar vormgeving en verbetering van de openbaarheid. De Europese Commissie volgt van oudsher een strategie van Europese maakbaarheid die gericht is op de organisatorische en communicatieve dimensies van een opkomende burgerlijke samenleving buiten de nationale regeringen, Europese organen en multinationale ondernemingen om. De organisatorische dimensie betreft consultatie en formele incorporatie in de beleidsvorming (Europees Economisch en Sociaal Comité, Comité van de Regio's) en beleidsintegratie (zoals de Open Methode van Coördinatie) van belangengroepen van arbeid en kapitaal, lobby's van producenten en consumenten, niet-gouvernementele organisaties, sociale bewegingen, regionale minderheden, lokale bestuurslagen, gemeenschappen van experts en burgerlijke initiatieven. De communicatieve dimensie omvat de schepping van symbolen van Europese eenheid, verspreiding van gratis informatie in nationale talen, openbare campagnes (zoals ten behoeve van een soepele invoering van de euro), de organisatie van debatten en dialogen, de creatie van internetsites en een televisiekanaal, het houden van persconferenties en vraaggesprekken met de pers, en het schrijven van autobiografieën, dagboeken en herinneringen

door vertrekkende leden van een Europese Commissie.[43] Het Europees Parlement volgt zeker vanaf 1979 een *mutatis mutandis* vergelijkbare strategie om de pan-Europese overheidsbeleidssfeer om te zetten in een ware openbare sfeer die overlapt met de openbare sfeer in de lidstaten en die ook de niet-gevestigde belangen en Eurosceptische achterbannen bereikt.

Kortheidshalve geven wij twee voorbeelden van deze vierde en laatste categorie van Europese openbaarheid. In de Laken Verklaring van de Europese Raad uit 2001 wordt indringend gesproken over de noodzaak om de Europese politiek in Brussel, Luxemburg en Straatsburg dichter bij haar miljoenen burgers te brengen. Deze rechtstreekse toenadering tot het Europese publiek diende te worden verbonden met hervorming van de Europese besluitvorming (versimpeling, versnelling). In de ontwerptekst van het Grondwettelijk Verdrag die volgde uit de Conventie over de Toekomst van Europa, een bijzondere intergouvernementele conferentie waarin voor het eerst de vertegenwoordigers van nationale parlementen in de meerderheid waren, vindt men voorstellen ter opening van wetgevende vergaderingen van raden van vakministers en ter regeling van de mogelijkheid van Europese volksinitiatieven. Het tweede voorbeeld betreft de conventie zelf. Midden in het conventiebedrijf telde men 160 verenigingen van vertegenwoordigers van overheden, het bedrijfsleven, het verenigingsleven en de wereld van universiteiten en onderzoeksinstituten die op de hoogte werden gehouden van de voortgang van de werkzaamheden, en die ook suggesties en commentaren mochten leveren.[44]

Obstakels bij de bestrijding van het Europese openbaarheidstekort

Welke oorzaken zijn er aan te wijzen voor de tamelijk recente bestrijding en vermindering van het Europese openbaarheidstekort, en welke obstakels zijn hier nog te overwinnen?

Ten eerste is er de toename van het domein en de reikwijdte van de openbaarheid in de nationale samenlevingen in algemene zin. Sinds het midden van de jaren zestig heeft zich in West-Europa een soort dekolonisatie voorgedaan in de vorm van toenemend activisme van burgers buiten de traditionele partijen om, naast een toenemende assertiviteit van onafhankelijke nieuwsmedia, waaronder nieuwe media die de lezende en kijkende burger zelf aan het woord laten (internet). Dit werkt door in de vorming van de nationale voorkeur in Europese dossiers en in de werking van Europese instellingen. Ten tweede is de televisie het belangrijkste medium geworden voor politieke communicatie. Ook dit werkt geleidelijk

door in de nationale en supranationale manier van representatie en participatie van collectieve belangen met betrekking tot Europese integratie. Globaal geldt dat de nieuwswaarde van Europese politiek voor de publieke en commerciële journalistiek toeneemt, naarmate die politiek steeds meer beslag legt op de hulpbronnen van nationale politici en zij met haar regels en gelden steeds meer invloed heeft op het dagelijkse leven van de gebruikers van nieuwsmedia. Ten derde is openbaarheid een bijproduct van Europees interventionisme. Hoe meer de Europese machten doen en ertoe doen, des te meer gedragsreacties worden uitgelokt in de openbare sfeer. Ten vierde zijn de eurosceptici, de tegenstanders van Europese projecten in alle soorten en maten, steeds vindingrijker en energieker geworden in de nationale en internationale uiting van hun verzet en vorming van vetomacht. Ten vijfde is er de toenemende zorg om het gezag van het Europees Parlement. Terwijl de bevoegdheden van dit parlement per verdrag toenamen, daalde de gemiddelde opkomst per vijfjaarlijkse verkiezing, van 63 procent in 1979 naar 45,7 procent in 2004. In 2004 was er hier en daar wel een opleving (Groot-Brittannië, Italië, Nederland), maar bleef de opkomst opnieuw ver achter bij algemene nationale verkiezingen. Dit noopt europarlementariërs tot het gebruik van onorthodoxe middelen om een publiek te scheppen. Ten zesde geldt voor de meest kapitaalkrachtige en professionele maatschappelijke organisaties met een Europese inzet (zoals grote gemeenten en vakbonden) dat ze baat denken te hebben bij pressie op zowel het nationale als het Europese niveau.

Er bestaat een neiging in de literatuur over het democratische tekort om enkel de praktische voordelen van een openbaring van Europa te belichten. Naar onze mening is dat een verkeerde neiging, omdat men dan allerlei kosten, beperkingen, conflicten, problemen en terugslagen in het proces van openbaring niet wil zien, laat staan kan verklaren. Meer in het bijzonder vragen wij aan het slot van dit hoofdstuk aandacht voor twee verschijnselen, te weten de doorwerking van de Europese traditie van heimelijkheid en de risico's van grotere openbaarheid voor gekozen politici en bestuurders.[45]

Sommige elementen uit de Europese cultus van heimelijkheid uit de eerste decennia zijn inderdaad zo goed als verdwenen, zoals de afscherming van de buitenlandse politiek van de open krachtmeting in de binnenlandse politiek, de vanzelfsprekende overeenstemming tussen staatselite en bevolking over de Europese koers (de 'toegeeflijke wilsovereenstemming' in de publieke opinie), en het private functionalisme (vervangen door een publiek federalisme, onder meer tot uiting komend in de Conventie over de Toekomst van Europa).[46] Maar andere elementen zijn nog springle-

vend. Nog steeds bestaat er een voorkeur bij de politieke bovenlaag om enkel technische beleidsgebieden aan de EU te delegeren en om te profiteren van een spel op twee niveaus. Nog steeds is de EU een gemengde orde met internationale en supranationale regelingen. Nog steeds zijn er talrijke, moeilijke en dure dilemma's van collectieve actie voor al degenen die hun politieke strijd europeaniseren om te overleven en te winnen. En nog steeds streeft de Nederlandse bovenlaag naar consensus in Europese dossiers.

Politici en bestuurders hebben allerlei eigen en begrijpelijke redenen om voorzichtig om te gaan met de opkomst van een Europese openbaarheid en te trachten deze opkomst in goede banen te leiden. Een openbaring van Europa kan gemakkelijk samen gaan met verlies van status en bevoorrechting, verlies van greep op het toch al ingewikkelde en grillige proces van Europese samenwerking, kans op verlamming en schisma binnen politieke partijen, gebrek aan competentie en aanzien van oudere generaties politici en bestuurders in de toekomstige, deels gedenationaliseerde ruimte van de Europese politiek, het risico voor overheidsinstanties dat deelname aan de openbare sfeer algemeen wordt ervaren als poging tot manipulatie, het risico van overpolitisering en een daarmee verband houdende Europese stilstand of ordeloosheid, de eventuele onmogelijkheid van een europeanisme naast of in plaats van het oudere creatieve nationalisme, en de grote achterstand van gewone mensen en zwakke politieke organisaties (zonder hulpbronnen en vaardigheden) in de feitelijke Europese machtspolitiek. Overigens geldt ook voor de leiders van belangengroepen, maatschappelijke organisaties alsmede de eigenaren, hoofdredacteuren en journalisten van kranten en omroepen dat ze een scherpe afweging moeten maken tussen de voorzienbare baten en de voorzienbare kosten van europeanisering van hun werkwijze, of het nu gaat om praktische belangenbehartiging of verslaggeving daarvan.

3 Europolitici: wordt Brussel een strijdpunt?

> ‘Het beperkte besef van het belang van de Europese Unie zit niet bij de betrokken organisaties maar juist bij de politici en media. Zij doorgronden de dynamiek van Europese integratie niet. Dat is zorgelijk daar politisering toch in de Tweede Kamer moet plaatsvinden.’
>
> (Interview met een vertegenwoordiger van de Sociaal-Economische Raad)

Wie zijn nu eigenlijk de mensen die zich in Nederland (vooral Den Haag) en de vestigingsplaatsen van Europese instellingen (Brussel, Straatsburg, Luxemburg) dagelijks bezighouden met Europees beleid of Europese kanten van Nederlands beleid? Hoe ervaren ze de onoverzichtelijke wisselwerking tussen beide bestuurslagen, als een speelveld of als een doolhof? In dit hoofdstuk komen europolitici aan bod. Dat zijn in principe alle politici die door politieke partijen, maatschappelijke verenigingen en overheidsinstanties worden aangewezen om bepaalde deelbelangen in een Europese ruimte zodanig te uiten en te behartigen dat bepaalde achterbannen zich vertegenwoordigd voelen en weten. Europolitici zijn beroepshalve betrokken bij de beïnvloeding van het Europese beleid van de Nederlandse overheid en van beleid van Europese instellingen met grote gevolgen voor de Nederlandse samenleving. Ze vertonen zich in de openbaarheid vaak als Europese idealisten, maar ploeteren en pacteren ook altijd achter de coulissen, buiten het blikveld van de krantenlezer en televisiekijker. Hun bezigheden kunnen worden gezien als uitvloeisel van europeanisering en tegelijk als vormgeving daarvan.

Hier rijzen boeiende deelvragen. Hoe oordelen europolitici over de Europese plaats van Nederland en het Nederlandse beleid ten aanzien van de EU? Welke strategieën gebruiken ze om dit beleid – en de afstemming daarvan op dat van andere lidstaten en Europese instellingen – te beïnvloeden en zodoende hun belangen en denkbeelden te bevorderen? Op

welke wijze is dit de afgelopen jaren veranderd? Bij de beantwoording van deze vragen is het nuttig onderscheid te maken tussen naar buiten gerichte strategieën zoals een politieke campagne of de gang naar de media, en naar binnen gerichte strategieën zoals verstrekking van informatie aan beleidsmakers en besloten onderhandelingen. Gebruiken europolitici andere strategieën bij algemene Europese zaken en bijzondere beleidssectoren die meer of minder zijn geëuropeaniseerd dan bij strikt nationale aangelegenheden? Welke rol speelt de beperkte zichtbaarheid van politieke en bestuurlijke processen van Europese integratie en ook de beperkte publieke betrokkenheid daarbij, en is een en ander in de afgelopen vijftien jaar veranderd? Hoe gaan europolitici met de oprukkende media om?

In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt, op basis van persoonlijke vraaggesprekken, een beeld gegeven van de manier waarop de europolitici tegen Europese samenwerking aankijken en welke rol het speelt in hun dagelijkse werkzaamheden. In de zomer en herfst van 2003 werden vraaggesprekken gehouden met vijfenveertig personen uit allerlei beroepsgroepen die betrokken zijn bij Europese integratie of bij het Europese landbouw- en vreemdelingenbeleid, onder wie leden van de Eerste en Tweede Kamer, hoge ambtenaren, beleidsadviseurs, voorlichters, en woordvoerders van maatschappelijke organisaties met een Europese portefeuille.[1]

Het tweede deel van dit hoofdstuk gaat in op de manier waarop europolitici in de media verschijnen, en of die door de jaren heen is veranderd. De vindingen zijn gebaseerd op een inhoudsanalyse van de Nederlandse geschreven pers. Hiervoor zijn artikelen onderzocht uit *de Volkskrant*, het *Algemeen Dagblad*, *De Telegraaf* en de *Leeuwarder Courant* in de jaren 1990, 1995 en 2000-2002. Deze analyse is uitgevoerd op het terrein van Europese integratie en alle zes eerdergenoemde sectoren.

Vooraf moet worden opgemerkt dat gekozen politici die namens politieke partijen optreden onder druk staan van wisselvallig kiezersgedrag, ledenverlies, wereldbeschouwelijke desoriëntatie (wat is de visie van een liberale, socialistische of christelijke politicus op de mondialisering en de transformatie van de natiestaat?) en verlies van de greep van de beroepspolitiek op het bewustzijn van de burgerij en op het verenigingsleven en de nieuwsmedia (in vergelijking met de tijd van partijbinding en partijpropaganda, bij ons de tijd van verzuiling). Dit geldt allemaal des te sterker voor volksvertegenwoordigers namens gevestigde grote partijen. Het maakt de toch al embryonaal ontwikkelde en broze partijconcurrentie op Europees niveau enkel kwetsbaarder.

Allereerst is er de vraag hoe europolitici aankijken tegen de rol van de EU binnen verschillende beleidssectoren, hoe ze denken over de invloed van de Nederlandse overheid en Nederlandse organisaties op het proces van Europese integratie, en hoe een en ander hun eigen politieke handelen bepaalt. Uit de vraaggesprekken blijkt dat vrijwel iedere europoliticus een toename verwachtte van het gewicht van de Europese bestuurslaag in de afzonderlijke sectoren en dat zij of hij zichzelf zag als voorstander van een dergelijke toename van de invloed van de EU. Er blijkt echter een aanzienlijk verschil van mening te bestaan tussen vertegenwoordigers die werkzaam zijn in de landbouwsector en representanten die zich bezighouden met vreemdelingenbeleid. Dit heeft te maken met de duur van Europese bemoeienis met het beleidsterrein: hoe jonger het Europese beleid, hoe hoger de verwachting over toenemende Europese invloed en des te groter de aanvaarding van die toename.

Volgens het ministerie van LNV was in 2000 ongeveer tachtig procent van de wetten en regelingen in de beleidssector een rechtstreeks gevolg van afspraken die de lidstaten met elkaar maken. In een interne nota pleitte het ministerie destijds voor verdergaande verinnerlijking van Europa in de dagelijkse bezigheden. Daarnaast bespeurde het ministerie een omslag in Brussel. Het landbouwbeleid draaide niet langer om marktregulering en vaststelling van prijzen, maar om een scala aan onderwerpen zoals natuur, milieu, dierenwelzijn, plattelandsontwikkeling en voedselveiligheid. Ook in dit opzicht is het gewicht van de EU dus verzwaard binnen de beleidssector.

Volgens de vertegenwoordigers uit de landbouwsector was het Europese niveau dan ook veel belangrijker dan het nationale niveau, maar ze verwachtten minder vaak dan hun collega's in het vreemdelingenbeleid dat de Europese invloed nog zal toenemen. Op de vraag hoe men de invloed van Europa op het landbouwbeleid taxeert, antwoordden de geïnterviewden eensgezind dat de EU bij alles aanwezig is. Verschillende geïnterviewden brachten deze hegemonie van Brussel in verband met de rol van de Europese Commissie als onderhandelaar in mondiale organen als de Wereldhandelsorganisatie.[2] Mede als gevolg van de toegenomen verscheidenheid na de oostelijke uitbreiding van de EU, verwachtte een aantal vertegenwoordigers een renationalisering van de invulling en uitvoering van beleid, bij een gelijkblijvend gewicht van de Europese bestuurslaag als initiatiefnemer. Bovendien was de verwachting dat er meer variatie zou komen in de taakverdeling tussen nationale en Europese overheden als

gevolg van het toenemende aantal onderwerpen dat binnen de beleidssector valt.

> 'We zullen het idee dat we alles op Europees niveau kunnen regelen, moeten verlaten. Diversiteit en oude beleidsinstrumenten leiden noodzakelijkerwijs tot meer vrijheid voor lidstaten. Tegelijkertijd blijft de interne markt natuurlijk Europees en dierziekten en milieuproblemen zijn niet nationaal op te lossen.' (vertegenwoordiger van het ministerie van LNV)

Politieke partijen en belangengroepen zijn doorgaans voorstander van een toenemende Europese invloed op het landbouwbeleid, vertegenwoordigers van de Nederlandse overheid zijn licht kritisch en woordvoerders uit het verenigingsleven hebben hierover geen uitgesproken mening.

> 'Wij zijn voorstander van een goede invloed van de EU en goed Europees beleid. Landbouwbeleid is te laat hervormd. Renationalisering zou goed zijn want dan moeten landen [subsidies] zelf betalen maar dat mag natuurlijk niet ten koste gaan van de interne markt.' (vertegenwoordiger van de VNO-NCW)

> 'De consequentie is dat Den Haag in toenemende mate een vertaalbureau van Europa wordt, maar op het gebied van milieubeleid is verdergaande invloed wel belangrijk.' (vertegenwoordiger Interprovinciaal Overleg)

Bij vreemdelingenbeleid gaat het Europese beleid vooral over de maatstaven voor toelating, opvang, toekenning van rechten, inburgering en heenzending van politieke vluchtelingen en arbeidsmigranten.[3] Het beleidsgebied heeft zich op Europese schaal in een hoog tempo ontwikkeld. De eerste stappen werden gezet in 1990, toen de oorspronkelijke zes lidstaten het uitvoeringsverdrag van Schengen tekenden dat moest leiden tot daadwerkelijk vrij verkeer van personen. Dit had uiteraard ook gevolgen voor asielprocedures en immigratiestromen en de verantwoordelijkheid hiervoor werd in 1990 geregeld in de Dublin Conventie. In 1997 werd vervolgens besloten het Verdrag van Schengen op te nemen in het Verdrag van Amsterdam. Hoewel de Raad van Ministers zou blijven besluiten met eenstemmigheid, garandeerde de communautaire methode juridische controle, gedeeld initiatiefrecht voor de commissie en consultatierecht voor het Europees Parlement. Het Grondwettelijk Verdrag, in 2007 omgezet in het Hervormingsverdrag van Lissabon, voert de regel van gekwalificeerde meerderheid in bij vreemdelingenbeleid en bevestigt een streven

naar een Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Het Europese vreemdelingenbeleid gaat uit van Europese solidariteit en formuleert doelen als gemeenschappelijk beheer van buitengrenzen en gemeenschappelijke procedures voor asiel- en immigratiebeleid.

Voor de geïnterviewden in de sector vreemdelingenbeleid was het nationale niveau veel belangrijker dan het Europese niveau, maar de woordvoerders in deze sector verwachtten vaker dan de woordvoerders in de landbouwsector dat het Europese niveau in gewicht zou toenemen. Bovendien was de meerderheid van de vertegenwoordigers uitgesproken positief over deze te verwachten trend. Tegelijkertijd dachten ze dat Europa niet op hetzelfde ogenblik in alle lidstaten aan invloed zou winnen, en evenmin op alle hoofdlijnen van vreemdelingenbeleid. De flexibele vormen van coördinatie in deze sector maakten het kennelijk lastig het feitelijke gewicht van Brussel in te schatten. Verschillende vertegenwoordigers waren van mening dat afstemming van beleid in deze sector niet zonder slag of stoot zal gaan. Dit heeft te maken met het 'waterbedeffect' van immigratie. Strengere regelgeving voor legale immigratie leidt doorgaans tot meer illegale immigratie en strengere regelgeving in het ene land leidt tot een stijging van immigratie in landen met minder strenge regelgeving. Dit effect geeft zowel de noodzaak als de complexiteit van gezamenlijk beleid aan.

> 'Formeel willen de EU-landen harmonisering, maar feitelijk willen ze dat niet. In Zuid-Europa wordt bijvoorbeeld heel anders tegen illegaliteit aangekeken dan bij ons.' (vertegenwoordiger Vluchtelingenwerk)

Politieke partijen en maatschappelijke verenigingen zijn licht kritisch over een toenemende Europese invloed op het vreemdelingenbeleid, terwijl overheidsinstellingen en vooral belangengroepen voorstander zijn van een dergelijke toename. Tegelijkertijd hangt het oordeel over europeanisering van beleid duidelijk samen met de te verwachten gevolgen daarvan.

> 'De Europese Unie krijgt een grotere invloed op het gebied van uitzetting terwijl humane aspecten [van vreemdelingenbeleid] vaak niet bindend zijn en niet worden nageleefd.' (vertegenwoordiger ASKV / Steunpunt Vluchtelingen)

De mening van de europolitici over welk beleidsniveau het belangrijkst is voor hun eigen organisatie legt onmiskenbaar hun visies op de invloed van Europees beleid bloot. De eerste indruk is er een van duidelijke europeanisering naast een positieve houding tegenover deze tendens, maar

ook hier is er verscheidenheid tussen de beleidssectoren. Op het gebied van Europese integratie werden onder anderen vertegenwoordigers geïnterviewd van organisaties wier bestaansrecht afhangt van de EU. Hier klonk dan ook een kritische noot over de achterblijvende europeanisering. Dezelfde houding was echter ook te vinden binnen organisaties met een indirect belang bij toenemende Europese samenwerking. De vertegenwoordiger van VNO-NCW (de grootste koepelorganisatie van werkgevers) in Brussel stelde het als volgt.

> 'Mijn organisatie is steeds meer internationaal gaan werken, maar Nederlandse collega's betrekken bij Europese integratie is nog altijd moeilijk.' (vertegenwoordiger van de VNO-NCW)

Zijn collega van de werknemersorganisatie FNV/CNV zag tegelijkertijd wel degelijk een groeiende belangstelling voor Europese zaken.

> 'We hebben een grote afdeling in Brussel maar ook in Nederland groeit het besef. Er is een duidelijke bewustwording onder beleidsmakers van het belang van het Europese niveau.' (vertegenwoordiger FNV-CNV)

De grootste veranderingen lijken zich echter bij nationale landbouworganisaties te hebben voltrokken. Als gevolg van het Europese integratieproces is hun invloed op het Nederlandse toneel weliswaar verminderd, maar is deze terugtred in vele gevallen gecompenseerd door hun betrokkenheid bij het Europese landbouwbeleid.

> 'Onze beleidsvrijheid is beperkt door de EU, maar omdat we als betalingsautoriteit een directe band hebben met Brussel, hebben we aan invloed gewonnen in Nederland. Ook tegenover de nationale overheid.' (vertegenwoordiger Productschap Zuivel)

Organisaties in het vreemdelingenbeleid hebben te maken met een meer recente en minder vergaande invloed van het Europese niveau op hun beleidsveld. Toch spreekt een vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie van een 'beleidsmatige aardverschuiving'.

> 'Er is een Europese invalshoek voor iedereen. Hoge ambtenaren brengen inmiddels bijna de helft van hun tijd in Brussel door. Dit is een enorm verschil in vergelijking met een aantal jaren geleden.' (vertegenwoordiger ministerie van Justitie)

Deze europeanisering van werkzaamheden geldt echter nog nauwelijks voor de maatschappelijke verenigingen in deze sector. Als het gezegde 'where you sit, is where you stand' enige betekenis heeft in de Nederlandse context, zou de inschatting van het belang van het Europese niveau samenvallen met de rol die europolitici hierbij voor zichzelf zien weggelegd. Opvallend is inderdaad dat de vertegenwoordigers van de overheid en van werkgevers- en werknemersorganisaties die veel belang hechten aan Europees beleid, denken dat de invloed van Nederlandse spelers op datzelfde beleid aanzienlijk is, terwijl de maatschappelijke verenigingen op dit punt sceptisch zijn.

> 'De invloed van Nederland houdt niet over. Het staat in verhouding tot de omvang van het land. Zaken worden tussen de grote jongens gedaan. Gejammer daarover is onterecht.' (vertegenwoordiger van het Instituut voor Publiek en Politiek)

Tegelijkertijd waren de meeste geïnterviewden het erover eens dat invloed niet alleen afhangt van formele procedures, maar ook van informele praktijken.

> 'In Europa is de machtsvraag belangrijk, maar ook de informele contacten.' (vertegenwoordiger MKB)

> 'Het hangt af van goede mensen en goede ideeën.' (lid van de Tweede Kamer voor het CDA)

> 'Het verschilt per beleidsterrein en per persoon.' (vertegenwoordiger van Instituut Clingendael)

Op welk niveau van besluitvorming proberen de Europolitici zelf invloed uit te oefenen? De meerderheid van de geïnterviewden in de landbouwsector noemde hier spontaan het Europese niveau. Twee van hen richtten zich eveneens direct tot andere lidstaten. Ook hier lijken informele contacten van belang. Het ministerie van LNV onderhoudt bijvoorbeeld direct contact met de landbouwadviseurs van de Franse president en de Duitse bondskanselier.

> 'De persoonlijkheid van de minister is belangrijk hier. Hij [voormalig minister Cees Veerman] heeft een agrarische achtergrond en hij spreekt zijn talen, zeker Frans.' (vertegenwoordiger van het ministerie van LNV)

Het Productschap Zuivel heeft intensieve contacten met de verschillende landbouwattachés in Nederland en de landbouwspecialisten bij de permanente vertegenwoordigingen in Brussel. Deze internationale contacten gaan vrijwel altijd samen met voortgaande pogingen tot beïnvloeding van het nationale niveau. Met uitzondering van een enkele organisatie die haar lobby slechts op Brussel richt, geven alle geïnterviewden aan tegelijkertijd te proberen de Haagse politiek te beïnvloeden. Van de geïnterviewden in de sector vreemdelingenbeleid gaf eveneens meer dan de helft aan zich Europees in te zetten. Twee organisaties probeerden ook andere lidstaten te beïnvloeden, terwijl ze zich allemaal nog steeds op het nationale niveau richten. Wat aantallen betreft lijkt er dus niet veel verschil te zitten tussen beide beleidsterreinen, maar wanneer de Europolitici gevraagd wordt welke organisatie ze als de meest belangrijke partij in de beleidssector beschouwen, is dat verschil er wel degelijk. Van de zestien ondervraagden in de landbouwsector noemden vijf organisaties de Europese Commissie, terwijl van de vijftien geïnterviewden in de sector vreemdelingenbeleid slechts één organisatie de Europese Commissie als meest belangrijke instantie zag.

Wat is de mening van de europolitici over Europese samenwerking en hoe zien ze de toekomst hiervan? Allereerst werd hun oordeel gevraagd over de bijdrage van Europese integratie aan een aantal bekende waarden in het Europese beschavingsideaal: vrede en veiligheid, politieke stabiliteit, economische groei, concurrentievermogen, milieubescherming en sociale gelijkheid. De heersende mening is dat het Europese integratieproces de grootste bijdrage heeft geleverd aan pacificatie en economische ontwikkeling (vooruitgang). De sociale gelijkheid is het minst beïnvloed door Europese integratie en eenheid, aldus de europolitici. Hoewel de meningen van de verschillende groepen weinig uiteenliepen, dichtten vertegenwoordigers van politieke partijen de meeste invloed toe aan het Europese integratieproces en de sociale bewegingen de minste. Wat betreft algemeen Europees beleid zijn overheidsinstellingen en belangengroepen duidelijk voorstander van verdergaande integratie. Politieke partijen zijn hierover verdeeld en de maatschappelijke verenigingen zijn het meest kritisch. Doorvragend naar de ideeën over de toekomst van Europese samenwerking is het eerste dat opvalt het grote aantal respondenten dat de eigen dynamiek en onomkeerbaarheid van het proces aangeeft.

> 'Het is een *ongoing train*.' (vertegenwoordiger van het ministerie van Buitenlandse Zaken)

> ‘Europese integratie is over het algemeen een succesverhaal, terwijl van dag tot dag de ellende altijd groot lijkt. Er is een zekere dynamiek ondanks alle moeilijkheden en tegenvallers.’ (vertegenwoordiger van de SER)

> ‘Het komt onvermijdelijk, er is geen weg meer terug.’ (vertegenwoordiger van de Raad van Kerken)

Enkelen gaven aan zich daarover zorgen te maken. Een van de geïnterviewden die in principe positief tegenover de EU staat, werd geagiteerd toen hij protesteerde tegen een schijnbaar onbeheersbare Europese integratie.

> ‘Het lijkt een onstopbare trein, maar waarom? Waarom gaat dit zo door? Neem de euro. Zo groot waren de voordelen niet, maar de drive om verder te gaan is misschien kleiner dan de angst om te stoppen. Het is een proces dat niemand kan verklaren.’ (vertegenwoordiger van het ministerie van Economische Zaken)

Nader ingaand op de achtergrond van voortgaande integratie gaven velen aan dat zij onlosmakelijk verbonden is met mondialisering en economische afhankelijkheid. Zoals een aantal europolitici het stelde: de eenwording van het Europese vasteland is noodzakelijk om economische verschillen te verkleinen, die anders zouden leiden tot politieke instabiliteit.

> ‘Vrede in Europa is niet vol te houden met de tegenstelling tussen arme en rijke landen.’ (vertegenwoordiger van de IND)

De meeste vertegenwoordigers waren vol vertrouwen over verdergaande economische samenwerking, maar minder optimistisch over politieke samenwerking. Europolitici gaan dan ook uit van voortgezette supranationaliteit in financiële en sociaal-economische aangelegenheden, maar intergouvernementele samenwerking of zelfs (re)nationalisering op het vlak van defensie en justitie. Een van de ondervraagden voorzag hier een enorm probleem, daar de burgers juist veel verwachten van de EU op het vlak van politieke eenheid en buitenlands beleid.

> ‘Dat zijn gebieden waar de unie tot dusverre weinig doeltreffend is geweest als gevolg van interne verdeeldheid.’ (vertegenwoordiger van de VNO-NCW)

Verdere stappen naar een geïntegreerd Europa zullen volgens de europolitici in hoge mate afhangen van politieke wil en sterk leiderschap dat de nationale publieke opinie kan overtuigen om het Europese belang boven het nationale belang te plaatsen. Een Nederlands beleid dat uitsluitend gericht is op versterking van het nationale belang in de EU en verbetering van de nettobetalingspositie werd niet gezien als een constructieve opstelling binnen de Europese Unie. Tegelijkertijd brachten verschillende gesprekspartners naar voren dat sociale, culturele en morele strijdpunten op nationaal niveau moeten worden beslecht. Een federaal toekomstscenario werd door de meesten dan ook beschouwd als onwenselijk, onmogelijk en onhaalbaar. Diversiteit tussen nationale culturen en het behoud van de Nederlandse identiteit worden als een groot goed beschouwd. Van eenheid in tegenspoed naar eenheid in verscheidenheid, zo mag deze gedeelde overtuiging van europolitici wel worden samengevat.

Wat verwachten europolitici dan van het democratische gehalte van de EU? Allereerst zou de Europese politiek beter moeten aansluiten bij de verwachtingen van de burgers. Een van de gesprekspartners bekritiseerde het beleid van de Europese instellingen om dit tot stand te brengen via contacten met belangengroepen en maatschappelijke verenigingen.

> 'Brussel is dichtgegroeid met ngo's die niet communiceren met hun achterban.' (vertegenwoordiger van het Instituut voor Publiek en Politiek)

Tegelijkertijd is men van mening dat de kennis en betrokkenheid van de individuele burger moet worden verhoogd als het om Europese zaken gaat.

> 'De Europese instellingen moeten gericht zijn op goede, heldere communicatie. De dingen moeten begrijpelijk gehouden worden voor de mensen. Alleen dan kan de EU krachtig blijven.' (vertegenwoordiger van de Stichting Natuur en Milieu)

De vraag is alleen wat de juiste kanalen en methoden zijn.

> 'De voorlichting van het ministerie van Buitenlandse Zaken is vaak stereotiep en gaat ervan uit dat de burger dom is en Europa ingewikkeld. Om de burger te bereiken moet je op een bescheiden manier informeren en niet proberen het "glossy" te maken. Je moet Europa "thuis" brengen, het concreet maken.' (vertegenwoordiger Instituut Clingendael)

Een verbreding en verdieping van het openbare politieke debat wordt doorslaggevend geacht voor bewustwording van Europa. De eerdergenoemde vertegenwoordiger van het Instituut voor Publiek en Politiek hoopt zelfs op meer onenigheid tussen de politieke partijen in Nederland over Europese zaken want zal volgens hem automatisch leiden tot meer debat.

> 'De illusie dat er over Europa niet mag worden gediscussieerd moet worden doorbroken.' (vertegenwoordiger van het Instituut voor Publiek en Politiek)

Een andere woordvoerder waarschuwde echter voor kakofonie en hitte zonder licht.

> 'We moeten oppassen dat het debat over Europese integratie niet wordt gevoerd in termen van verliezers en winnaars. Debatten moeten worden gevoerd, maar ze zijn meestal weinig genuanceerd. Het is prima om het debat te openen, maar we moeten niet oversimplificeren.' (vertegenwoordiger van het ministerie van LNV)

Veel europolitici zien het Europees Parlement als de aangewezen instelling om de kloof tussen burgers en Unie te dichten. Een Europese Commissie die haar technocratische benadering voortzet, zal het democratische tekort slechts versterken, zo meent men. Tegelijkertijd is er ook een aantal europolitici dat een rol ziet weggelegd voor de lidstaten zelf in de hoedanigheid van de Raad van Ministers.

Europolitici hebben uiteenlopende meningen over de Europese instellingen. Vertegenwoordigers van overheidsinstanties, politici en gevestigde belangenverenigingen zijn vrij positief. Opvallend is de prominente en toenemende taak die men weggelegd ziet voor het Europese Hof van Justitie.[4] Het hof wordt zelfs in staat geacht om institutionele kwesties op te lossen waar de lidstaten onderling niet uitkomen.[5] De beoordeling van de Europese Commissie en het Europees Parlement is minder ondubbelzinnig. Verschillende geïnterviewden denken dat de Europese Commissie een belangrijke rol zal blijven spelen in de integratie, vooral als bepaler van de agenda.

> 'Zij moet de maat der dingen slaan.' (vertegenwoordiger van de VNO-NCW)

Anderen verwachtten dat de Europese Commissie invloed zal afstaan aan de Raad van Ministers en zijn vrij kritisch over de instelling.

> 'Het ontbreekt de commissie aan een sterke voorzitter. Dus zal de instelling "door blijven modderen".' (lid van de Tweede Kamer voor de VVD)

Het Europees Parlement, dat door sommige europolitici als hoeksteen van de Europese democratie en als controlerende macht wordt gezien, wordt door andere woordvoerders een stuk negatiever benaderd.

> 'Het Europees Parlement is belangrijk voor de democratie, maar is ook vaak overambitieus.' (vertegenwoordiger van de VNO-NCW)

> 'Het Europees parlement heeft een marginale rol. Dit verandert niet. Het heeft nauwelijks invloed.' (interview vertegenwoordiger van de Raad van Kerken)

> 'Het Europees parlement is een wassen neus.' (vertegenwoordiger van het LEI)

De Raad van Ministers wordt gezien als voornaamste wetgever en krijgt in die hoedanigheid weinig commentaar. De Europese Raad wordt slechts door een enkeling genoemd en dan beschouwd als ondermijning van het Europese idee.[6]

Vooral de belangengroepen en maatschappelijke verenigingen in het vreemdelingenbeleid hebben een zeer kritische mening over de Europese instellingen in algemene zin. De kwalificaties lopen uiteen, maar de boodschap is identiek.

> 'De instellingen zijn eigenlijk ongeschikt voor een politieke unie.' (vertegenwoordiger FNV)

> 'De instellingen zijn te bureaucratisch.' (interview vertegenwoordiger van de SRA)

> 'De Europese instellingen zijn ondoorzichtig en slechts gericht op economische belangen.' (vertegenwoordiger van de ASKV/Stichting Vluchtelingen)

> 'Mijn indruk is dat ze inefficiënt zijn, geldverslindend en bureaucratisch. Er wordt veel geld weggegooid.' (vertegenwoordiger Vluchtelingenwerk Nederland)

Interessant is dat deze activisten feitelijk de minst directe contacten onderhielden met de instellingen. De vertegenwoordiger van de LTO (de grootste Nederlandse landbouwkoepel) die wel regelmatig contact heeft met de Europese instellingen rondde het vraaggesprek af met een waarschuwing. Volgens hem is de rol van de Europese instellingen cruciaal.

> 'Als de lidstaten het niet voor elkaar krijgen om de instellingen goed te laten functioneren, zal de EU uiteindelijk falen.' (vertegenwoordiger LTO)

Het actierepertoire van europolitici

De bovenstaande opvattingen van europolitici over het gewicht en de toekomst van de EU krijgt meer reliëf door een beeld te schetsen van hun gedrag in de praktijk. Welke methoden gebruiken ze zelf om hun doelen te verwezenlijken, en welke afwegingen worden daarbij gemaakt? Het actierepertoire dat de europolitici tot hun beschikking hebben kan onderverdeeld worden in naar buiten gerichte strategieën/open tactieken en naar binnen gerichte strategieën/besloten tactieken. Tot de eerste categorie behoren de politieke campagne, de gang naar de media (zoals het geven van interviews), het informeren van het publiek of het geïnformeerd worden over het publiek (bijvoorbeeld het houden van toespraken, maar ook het peilen van de publieke opinie), het mobiliseren van het publiek, en de gang naar de rechter. Tot de tweede categorie behoren het overleg met beleidsmakers (informeren, onderhandelen), de lobby (directe contacten) en de consultatie.

De aanname was dat overheden en belangengroepen meer naar binnen gericht zullen zijn, terwijl politieke partijen en sociale bewegingen meer de openbaarheid zullen zoeken. Bovendien was de verwachting dat op het Europese niveau van besluitvorming (hoger, ingewikkelder, soms depolitiserender) de naar binnen gerichte handelingen dominant zullen zijn, wat ten koste gaat van de openbaarheid. Een eerste analyse levert het volgende beeld op. Op het Nederlandse niveau zijn politieke partijen inderdaad meer naar buiten gericht dan overheidsinstellingen, terwijl maatschappelijke verenigingen meer naar buiten gericht zijn dan belangengroepen.

Op het Europese niveau liggen deze verhoudingen echter wat gecompliceerder. Alles opgeteld is de omvang van activiteiten op het Europese niveau over de gehele linie kleiner, en wordt de besloten tactiek niet vaker toegepast op Europees dan op nationaal niveau. Overheidsinstellingen doen naar eigen zeggen sowieso weinig aan 'tactiek', noch op Europees niveau, noch op nationaal niveau. Een uitzondering vormt het ministerie van LNV, waar zoveel belang wordt gehecht aan een-op-eencontacten tussen medewerkers van het ministerie en die van de Europese Commissie, dat bij een incidenteel slecht functionerend persoonlijk contact de portefeuilles intern worden herverdeeld.[7] Politieke partijen doen op hun beurt bijzonder veel aan besloten tactiek op het Europese niveau, maar verbinden dit met een open tactiek. Belangengroepen en maatschappelijke verenigingen doen, in lijn met onze verwachting, betrekkelijk veel aan besloten tactiek op het Europese niveau.

Ter controle zijn de Europolitici gevraagd zelf het relatieve gewicht van mediamieke en publieksgerichte strategieën aan te geven. Hoe belangrijk zijn die nu ten opzichte van een strategie van rechtstreeks contact met beleidsmakers zonder pottenkijkers? Voor partijen is de openbaarheid op alle gebieden belangrijker dan de beslotenheid. Hun doel is vooral het direct informeren van het publiek.

> 'Het eigenbelang van politici is nu eenmaal herkozen te worden.' (vertegenwoordiger Nederlandse Regering, Gedelegeerde Conventie, VVD)

> 'Het informeren van het publiek heeft de hoogste prioriteit. Media zijn een instrument tot publiciteit.' (Griffier, Permanente Commissie van de Tweede Kamer voor Landbouw)

> 'Geen vertegenwoordiging zonder media.' (lid Tweede Kamer, CDA)

Voor Europees beleid geldt dat voor enkelen nog sterker dan voor nationaal beleid.

> 'We moeten Europa zichtbaar maken.' (lid Tweede Kamer, GroenLinks)

> 'De invloed op beleidsmakers in Europa is gering. Het wordt dan dus belangrijker om het publiek te informeren.' (lid Tweede Kamer, SP)

Overheidsinstellingen en maatschappelijke verenigingen die zich bezighouden met Europese zaken zijn eveneens overtuigd van nut en noodzaak

van een oriëntatie op nieuwsmedia en het publiek. Verschillende malen werd vermeld dat men juist vanwege het gebrek aan publieke belangstelling voor Europees beleid een bijzonder actieve externe tactiek toepast.[8] Hierbij moet worden opgemerkt dat twee van de door ons geïnterviewde sociale bewegingen zijn opgericht om de maatschappelijke discussie over Europa te stimuleren. Daarmee staan ze lijnrecht tegenover vertegenwoordigers van maatschappelijke verenigingen en overheidsinstellingen die betrokken zijn bij landbouwbeleid en vreemdelingenbeleid, voor wie beslotenheid juist belangrijker is. De overheidsinstellingen beschouwen mediamieke en publieksgerichte strategieën doorgaans als minder belangrijk dan directe contacten met beleidsmakers. Ministeries zijn naar eigen zeggen redelijk terughoudend in hun contacten met de pers. De communicatiestromen gaan via informatie aan het parlement en voorlichting van het algemene publiek. Hieraan werd overigens toegevoegd dat dit afhangt van de persoonlijkheid van de minister en het onderwerp.[9] Voor de regionale en lokale overheden lag de prioriteit eveneens bij de contacten met beleidsmakers.[10] Hoewel de belangengroep voor het midden- en kleinbedrijf goede betrekkingen zei te koesteren met *de Telegraaf* ('een platform voor gratis publiciteit'[11]), is beslotenheid voor belangengroepen doorgaans veel belangrijker dan openheid bij Europees beleid en landbouwbeleid, en ongeveer even belangrijk bij immigratiebeleid. Dit werd door onze gesprekspartners in verband gebracht met het aandeel van lobby's in de bindende besluitvorming. Tevens zeiden velen te werken met een tweeledige aanpak. De gang naar media en journalisten wordt gemaakt in de fase van agendabepaling, bij onenigheid onder beleidsmakers, bij typische protestacties (zoals rond de bescherming van consumenten) en bij gemakkelijk te begrijpen strijdpunten. Vaak werd media-aandacht gezien als een resultaat van lobbywerk of als een manier om beleidsmakers onder druk te zetten. Bij de bepaling van Europees beleid in vergelijking tot nationaal beleid zou een lobby effectiever zijn vanwege de lengte van het Europese beleidsproces, het gewicht van invloed in een vroege fase van besluitvorming, de late en beperkte nationale media-aandacht voor Europese zaken en het geringe effect van inzet van Europese media. De belangrijkste bevinding betreft hier dus het grote belang dat overheidsinstellingen, politieke partijen en maatschappelijke verenigingen (in exact die volgorde) hechten aan een open tactiek bij het Europese beleid, op zichzelf bezien, maar ook in verhouding tot het minder grote belang dat belangengroepen hieraan hechten.[12]

Bij alle drie beleidssectoren is doorgevraagd naar strategieën en specifieke acties van de organisaties in het geval van de Conventie over de

Toekomst van Europa (2001-2003), landbouwsubsidies en het asielbeleid. Bij landbouwsubsidies is er sprake van een groter aandeel van de besloten tactiek, terwijl op de andere gebieden vrijwel een evenwicht bestaat tussen open en besloten tactieken. Verschillende organisaties noemden landbouwsubsidies als een lastig onderwerp om te bespreken met het grote publiek.[13] De specifieke initiatieven om het publiek te informeren of te mobiliseren betroffen meestal publicaties in de (eigen) media en interviews. Het ministerie van LNV heeft daarnaast actief contact gezocht met verschillende belangengroepen en maatschappelijke verenigingen.[14] De voorstellen van de Europese Commissie voor hervormingen in de sector (liberalisering, verschuiving van productsteun naar inkomenssteun, toenemende prioriteit voor plattelandsbeheer) zouden binnen Nederland gelden als onomstreden.[15] Bovendien waren vrijwel alle organisaties die we spraken betrokken geweest bij het SER-advies over dit onderwerp. Dit heeft wellicht geleid tot een krachtige besloten strategie op het gebied van landbouwsubsidies. De enige landelijke organisatie die we spraken die een publiekscampagne heeft gevoerd, de Vrienden van het Platteland, werd dan ook gezien als een buitenstaander in het netwerk. Vrijwel alle organisaties gaven aan zowel formele als informele initiatieven te hebben genomen in de parlementaire en ambtelijke wereld. Iets meer dan de helft van de geïnterviewden in de landbouwsector gaf aan op Europees niveau te hebben geprobeerd het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Slechts drie organisaties (ministerie van LNV, PvdA en GroenLinks) deden dat in de andere Europese lidstaten.

In het geval van de Europese Conventie hebben vrijwel alle ondervraagden actie ondernomen om het publiek te informeren of te mobiliseren. Ze deden dat door een combinatie van publieke bijeenkomsten, workshops, schoolprojecten, nieuwsbrieven, het gebruik van internet en van de media. Verschillende gesprekspartners noemden het gebrek aan publieke belangstelling voor de conventie en de late erkenning van het belang ervan door de Nederlandse overheid. De initiatieven rondom deze conventie in de parlementaire en ambtelijke wereld waren vrijwel allemaal procedureel. Bij dit onderwerp waren wederom meerdere geïnterviewde organisaties betrokken bij het SER-advies. Tweederde van de geïnterviewden ondernam actie op het Europese niveau. Iets minder dan de helft deed dat in de overige Europese lidstaten. De vertegenwoordiger van de VNO-NCW in Brussel bleek gebruik te maken van een wel heel informeel actierepertoire. Gevraagd naar de manier waarop hij op Europees niveau invloed probeerde uit te oefenen op het verloop van de conventie haalde

hij spontaan een foto tevoorschijn van hemzelf en Dehaene, destijds vice-voorzitter van de conventie, genietend van een glas *Limoncello* op een jacht in de Middellandse Zee.

Van de organisaties die zich bemoeien met het vreemdelingenbeleid heeft tweederde actie ondernomen om het publiek te informeren of te mobiliseren. De instrumenten varieerden per organisatie van formele ambtelijke informatie tot praktische hulp aan vluchtelingen en landelijke protesten. De initiatieven in de parlementaire en ambtelijke wereld lieten een combinatie zien van formele en informele praktijken waarbij juist de maatschappelijke verenigingen het belang inzagen van de lobby. Vijf organisaties (ministerie van Justitie, PvdA, LPF, FNV, Vluchtelingenwerk) ondernamen actie op Europees niveau en slechts twee (PvdA, LPF) op het niveau van andere lidstaten.

Tabel 3.1 Actierepertoire per onderwerp en type actor

Type actor **Onderwerp**	Overheids-instellingen	Politieke partijen	Belangen-groepen	Sociale bewegingen	Totaal
Europese integratie	3,0	-0,4	-1,3	2,0	0,3
Vreemdelingen-beleid	-0,2	-0,7	1,3	0,5	0,2
Landbouw	0,4	-2,3	-0,8	-1,0	-0,8
Totaal	0,4	-1,0	-0,4	0,6	-0,1

Deze tabel toont het gemiddelde gebruik van open strategieën in vergelijking met besloten strategieën per type europoliticus. De waarden variëren van -3 (alleen besloten), -2 (voornamelijk besloten), 0 (beide) tot 2 (voornamelijk open) en 3 (alleen open).

Een uitsplitsing naar type organisatie geeft voor de drie beleidssectoren samen het volgende beeld. Overheidsinstellingen zijn sterk naar buiten gericht bij de conventie, maar vrijwel in balans bij landbouwsubsidies en asielbeleid. Politieke partijen blijken in specifieke gevallen opmerkelijk naar binnen gericht, vooral bij de landbouwsubsidies. Belangengroepen zijn licht naar binnen gericht, behalve bij asielbeleid. Sociale bewegingen zijn naar buiten gericht, vooral bij de conventie, maar niet bij landbouwsubsidies.

De greep van europolitici op de openbaarheid

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen verschillende manieren waarop gezagsdragers met een aanspraak op politieke vertegenwoordiging van de kwestie Europa zichzelf positioneren binnen de publieke opinie. Er is sprake van 'elitaire politiek' als het publiek een strijdpunt onbelangrijk vindt en de meerderheid van dat publiek het oneens is met het standpunt van de desbetreffende gezagsdrager. In deze situatie mag men verwachten dat een gezagsdrager besloten tactieken belangrijker vindt en weinig gebruik zal maken van open tactieken. Er heerst 'verborgen steunpolitiek' als het publiek een strijdpunt onbelangrijk vindt, maar de meerderheid het wel eens is met het standpunt van een gezagsdrager. Hier mag worden verwacht dat gezagsdragers naar media en journalisten stappen om hun steun te vergroten. Er is sprake van 'belangengroeppolitiek' als het publiek een strijdpunt belangrijk vindt en de meerderheid het oneens is met het standpunt van een gezagsdrager. Ditmaal zullen gezagsdragers hoogstens defensief opereren in de openbare sfeer door de bijzondere betekenis van de groep en het strijdpunt voor groepsleden en beleidsmakers duidelijk te maken. Ten slotte heerst er 'faciliterende politiek' als het publiek een strijdpunt belangrijk vindt en de meerderheid het eens is met het standpunt van een gezagsdrager. Dan zal deze europoliticus vermoedelijk uitbundig gebruikmaken van open tactieken.

Er blijken bij een dergelijk onderscheid interessante verschillen te bestaan tussen de drie hier besproken sectoren. Bij het algemene beleid inzake Europese integratie dacht een ruime meerderheid van de geïnterviewden dat het publiek het onderwerp vrij onbelangrijk vindt, terwijl vier europolitici dachten dat het publiek het heel onbelangrijk vindt. De helft van de geïnterviewden dacht dat het publiek verdeeld is over dit onderwerp, drie geïnterviewden dachten dat het publiek het met hen eens is (inzake tegenovergestelde standpunten) en één geïnterviewde dacht dat het publiek het met hem oneens is. Wat de conventie en de interne hervorming van de Europese instellingen betreft, denken en voelen de meeste europolitici dus dat de politiek elitair is. Het SP-Kamerlid sprak letterlijk over het 'Euro-geloof van de elite'. De meesten trokken hieruit niettemin de praktische maar bepaald niet voor de hand liggende conclusie dat Nederlandse kabinetten, ministeries, Kamerleden en partijen meer moeten doen om een openbare discussie over Europese politiek op gang te brengen. Deze houding lijkt dan ook eerder ingegeven door een democratische norm dan door eigenbelang van een politieke bovenlaag.

De europolitici die ondervraagd werden over de landbouwsubsidies waren verdeeld over de vermeende interesse van het publiek in het onderwerp. De helft dacht dat het publiek het vrij onbelangrijk vindt, vier dachten dat het publiek het vrij belangrijk vindt, en weer vier zelfs dat het publiek het heel belangrijk vindt (vertegenwoordigers van het CDA, de PvdA, GroenLinks en de LTO). Tweederde van de Europolitici in dit veld dacht dat het publiek het met hen eens is, eenderde dacht dat het publiek verdeeld is. Bij Europese landbouwsubsidies zien de meeste actoren dus een patroon van verborgen steun, terwijl de ene minderheid faciliterende politiek waarneemt en de andere minderheid belangengroeppolitiek. De veronderstellingen liepen dan ook nogal uiteen: het publiek is slecht op de hoogte, enkel het stedelijke publiek is slecht op de hoogte, het publiek raakt beter geïnformeerd als de gevolgen van subsidies (hogere prijzen van producten) zichtbaar worden, of het publiek is wel ingelicht maar verdeeld, omdat men zowel consument is als belastingbetaler. Er mag dus worden verwacht dat europolitici hier de stap naar de openbaarheid zullen zetten. Op het gebied van vreemdelingenbeleid op grond van Europese afspraken zag iets meer dan de helft van de ondervraagde europolitici een patroon van faciliterende politiek en iets minder dan de helft een patroon van belangengroeppolitiek.

Tabel 3.2 Perceptie van europolitici van hun positie in de openbaarheid per onderwerp, in procenten van het totaal

Onderwerp / **Politiek**	Europese integratie	Immigratie	Landbouw	Totaal
Elitaire politiek	72,7	6,7	6,7	24,4
Verborgen steun politiek	27,3		40,0	22,0
Belangengroeppolitiek		40,0	20,0	22,0
Faciliterende politiek		53,3	33,3	31,7
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0

Als de gegevens over de perceptie van europolitici over hun positie in de openbaarheid wordt gecombineerd met de werkelijke activiteiten ontstaat het volgende beeld. Organisaties die uitgaan van elitaire politiek gebruiken relatief veel open tactieken en beschouwen die ook als belangrijk, vooral rondom de conventie. Dit gaat in tegen de verwachting. Verder kan er worden geconstateerd dat gezagsdragers die uitgaan van facilite-

rende politiek meer besloten tactieken gebruiken, maar open tactieken wel belangrijker vinden: een vinding die deels ingaat tegen de verwachting. Degenen die uitgaan van verborgen steunpolitiek gebruiken meer besloten tactieken, maar vinden open tactieken wel relatief belangrijker als het om de conventie en landbouwsubsidies gaat. Dit gaat een beetje in tegen de verwachting. De gegevens over belangengroeppolitiek zijn helaas onvolledig. Kort samengevat, hangt de houding van Nederlandse europolitici tegenover een actieve politieke benadering van het publiek, media en journalisten af van het onderwerp. Alleen rond de conventie heerste een breed gedeelde veronderstelling over het elitaire karakter van de Europese politiek maar deze veronderstelling ging samen – opmerkelijk genoeg – met een bereidheid de openbare sfeer te betreden in plaats van die te vermijden.

Hierboven is uitvoerig gesproken over de algemene houding van europolitici ten aanzien van een gesloten of open tactiek van beïnvloeding. De rest van dit hoofdstuk gaat dieper in op de manier waarop europolitici met nieuwsmedia omgaan en de manier waarop deze media de acties van europolitici zichtbaar maken. Hebben de europolitici problemen met de media? Wat vinden ze van de verslaggeving van Europese zaken? Wat is de feitelijke omvang en aard van deze verslaggeving? Waarover wordt er geschreven in de pers en op welke wijze? Is hierin de afgelopen jaren verandering gekomen? Welke verschillen zijn er tussen nieuwsberichten en hoofdredactionele commentaren? Voor vier Nederlandse kranten is nagegaan wat het antwoord is op deze vragen. Er is daarbij bewust niet alleen gekeken naar verslaggeving over specifieke Europese zaken. Het gepresenteerde materiaal betreft de gehele verslaglegging van de eerdergenoemde zes beleidssectoren, waarbij de nationale en Europese componenten zijn gesplitst.

Ten eerste is er gevraagd of de europolitici problemen ondervinden met media en journalisten. Ongeveer eenderde van de geïnterviewden meldde een probleem met de media. De meeste problemen speelden rondom de conventie. Er zouden mediafilters bestaan in het nieuws over Europese integratie vanwege vooroordeel, gebrekkige betrokkenheid en een gerichtheid op schandaal en vermaak (de algemene mediumlogica).[16] Tevens betichtte men de media van ideologische vooringenomenheid.

> 'Het is een haat-liefdeverhouding. Er bestaat een linkse journalistiek in de politiek.' (vertegenwoordiger van de Eerste Kamer bij de conventie, CDA)

'De media nemen de linkse kritiek op het Europese project niet serieus.'
(lid Tweede Kamer voor de SP)

De vertegenwoordiger van de Tweede Kamer bij de conventie, een PvdA-senator, zei dit soort problemen op te lossen door eigen banden met (linkse) media te onderhouden. De overtuiging dat persoonlijke relaties met journalisten belangrijk zijn werd door de meeste gesprekspartners gedeeld. Een van de belangengroepen kwam er rond voor uit dat zij 'een hele goede spindoctor' heeft.[17] Problemen met de media werden het minst gesignaleerd op het terrein van landbouwsubsidies. Hier werkten de goede betrekkingen met lokale media en de agrarische pers. Verschillende belangengroepen in deze sector zeiden intensief contact te hebben met het *Agrarisch Dagblad,* maar vrijwel geen communicatie met overige media.[18] Voorts werden actieve en mediagenieke vertegenwoordigers belangrijk geacht voor het verkrijgen van publiciteit.[19] Bij het vreemdelingenbeleid zeiden de overheidsinstellingen voorzichtig te zijn met mediacontacten, gezien de gevoelige aard van de materie. Belangengroepen en maatschappelijke verenigingen stelden dat hun stem te weinig wordt gehoord, maar waren, op een enkele uitzondering na, terughoudend om dit als een probleem te bestempelen. Contacten met de Europese pers werden overigens vaak onderhouden door bemiddeling van Europese vertegenwoordigers van de organisaties. Directe contacten kwamen sporadisch voor, met als uitzondering het ministerie van Justitie. De verwachting was dat een bepaalde gezagsdrager meer problemen zou hebben met de media naarmate zij of hij die media belangrijker vindt. Inderdaad zei meer dan 64 procent van de europolitici die een open tactiek belangrijk achten problemen te ondervinden met de media (tegenover iets meer dan 11 procent onder europolitici die een open tactiek minder belangrijk vonden). Politieke partijen ondervonden het meest frequent problemen (bijna 78 procent), belangengroepen het minst frequent (ruim 9 procent).

Ten tweede is de mening van de europolitici gevraagd over de manier waarop de media algemeen rapporteren over Europese integratie, landbouwbeleid en vreemdelingenbeleid. Vrijwel alle geïnterviewden die betrokken zijn bij algemene Europese zaken vonden dat de media het Europese integratieproces als minder belangrijk voorstellen dan het in werkelijkheid is. Men schreef dit globaal toe aan een gebrek aan kennis en belangstelling van de kant van de media en een tekort aan de juiste contacten en kanalen onder journalisten.

> 'Er is weinig bewustzijn van het Europese integratieproces in de journalistiek . De focus is toch op Den Haag.' (lid Tweede Kamer voor de SP)

Dit werd gezien als een direct gevolg van de gebrekkige aandacht van het publiek voor Europese zaken.

> 'De berichtgeving is niet slecht, maar er is te weinig. Insiders schrijven wel stukken, maar niemand leest ze.' (vertegenwoordiger van de VNO-NCW)

En dat weer als gevolg van de apolitieke aard van Europees beleid.

> 'De EU heeft geen politiek gezicht.' (lid van de Tweede Kamer voor de VVD)

> 'Er is een gebrek aan polarisering van Europese zaken tussen de politieke partijen.' (lid van de Tweede Kamer voor de SP)

De verslaggeving die er wel is, werd door sommigen bekritiseerd vanwege de goedkope, lichtzinnige en negatieve manier van werken en de povere kwaliteit. Bovendien zou de mediadrukte zich afspelen rond de Europese toppen en is er te weinig aandacht voor de dagelijkse gang van zaken.[20] Dit beeld werd door een enkeling genuanceerd door te stellen dat nieuws nu eenmaal altijd gericht is op conflict.[21] Politisering werd dan ook gezien als de enige manier om de aandacht van de media te stimuleren.[22] De meerderheid van de betrokkenen bij het landbouwbeleid meende dat de media het gewicht van de EU in hun sector wel juist weergeven. De inhoud van de verslaggeving werd tegelijkertijd wel degelijk bekritiseerd. Opnieuw werd dat beschouwd als ongenuanceerd, karikaturaal, kritisch en zelfs cynisch. Dit werd ook hier geweten aan een gebrek aan kennis en capaciteit in de Europese verslaggeving. In de sector vreemdelingenbeleid was een ruime meerderheid van de europolitici van mening dat het Europese aspect wordt onderbelicht. Hiervoor werden verschillende verklaringen aangedragen, zowel op beleidsniveau als op het vlak van de media.

> 'Informatie is moeilijk los te krijgen en effecten zijn vaak lastig in te schatten.' (vertegenwoordiger Vluchtelingenwerk Nederland)

> 'Het is een ondoorzichtig politiek proces.' (vertegenwoordiger ASKV/Steunpunt Vluchtelingen)

‘Belangrijke beslissingen van Brussel blijven toch een “ver-van-mijn-bed show”.’ (vertegenwoordiger van de Raad van Kerken)

Wel werd in deze sector de komende jaren – dus na 2003 – een cultuuromslag verwacht. Zoals de vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie het stelde.

‘Het proces van europeanisering is onomkeerbaar, de media zullen zich moeten aanpassen.’

Omvang en inhoud van verslaggeving over europolitici

Verschillende europolitici uiten zich dus kritisch over de Europese rapportage van de media. Wat is nu feitelijk de omvang en inhoud van de verslaggeving over Europa in Nederland? Deze vraag zal hier beantwoord worden met behulp van een analyse van politieke aanspraken, een methode die is ontwikkeld door Ruud Koopmans en Paul Statham.[23] Zij nemen als eenheid een claim, opgevat als een afzonderlijke politieke aanspraak die zichtbaar is gemaakt door media, in dit geval kranten. Anders dan de gangbare inhoudsanalyse van krantenartikelen, die een duiding van de argumentatie van bepaalde actoren nastreeft, kan deze methode kwantitatief licht werpen op de machtsverhouding, samenwerking en geschillen tussen verschillende actoren en de rol van hun standpunten en gedragingen in het politieke debat. Een politieke aanspraak wordt omschreven als een strategische actie in de publieke sfeer. Een aanspraak bestaat uit een kennisgeving van een politieke opinie door middel van een handeling, ongeacht de vorm waarin dit gebeurt en het soort publiek of deelpubliek dat wordt aangesproken. Aanspraken bestaan uit de volgende elementen en bijbehorende variabelen:[24]

1. De locatie van de aanspraak naar tijd en plaats (wanneer en waar wordt de aanspraak geuit?).
2. De houder van de aanspraak ofwel de actor die de aanspraken uit (wie uit de aanspraak?).
3. De vorm van de aanspraak (hoe komt de aanspraak in de publieke sfeer?).
4. De geadresseerde van de aanspraak (tot wie richt de houder van de aanspraak zich?).
5. De hoofdzaak van de aanspraak (waarover gaat de aanspraak?).
6. Het oogmerk van de actor: voor wie is de aanspraak belangrijk wanneer zij zou worden gerealiseerd (voor/tegen wie?).

7. De rechtvaardiging van de aanspraak (waarom zou deze verlangde actie moeten worden ondernomen?).

De ideaaltypische aanspraak heeft al deze elementen in zich. Het volgende voorbeeld is bedoeld om dit verder te verduidelijken.

> Het Europees Parlement [wie?] neemt tijdens een plenaire zitting in Straatsburg [wanneer, waar?] een resolutie aan [hoe?] die kritiek bevat op de Turkse regering [tot wie?] en haar oproept maatregelen te nemen ter verbetering van de behandeling van politieke gevangen [waarover?] (onder wie vele Koerden) [voor wie?] met het argument dat humane rechtsbescherming een elementaire Europese norm is die door een kandidaat-lidstaat dient te worden nageleefd [waarom?].

De verzamelde politieke aanspraken zijn afkomstig uit een steekproef van verschillende kranten. Om een zo breed mogelijk spectrum van de media te beslaan werden drie landelijke dagbladen geselecteerd en een regionale krant. De dataverzameling bestaat aldus uit een selectie van artikelen uit *de Volkskrant,* het *Algemeen Dagblad, De Telegraaf* en de *Leeuwarder Courant. De Volkskrant* en het *Algemeen Dagblad* zijn geanalyseerd voor de jaren 1990, 1995 en 2000-2002; de *Leeuwarder Courant* en *De Telegraaf* alleen voor het jaar 2000.[25] Bij de analyse van hoofdredactionele commentaren is dezelfde onderzoeksmethode toegepast. Een aantal factoren is echter toegevoegd zoals bijvoorbeeld de aanleiding voor het schrijven van een stuk. Voor de jaren 2000-2002 is elke dag het hoofdredactioneel commentaar van de vier eerdergenoemde kranten bekeken. Wanneer dat betrekking had op een van zeven bestudeerde beleidssectoren is het artikel gecodeerd, ongeacht de aanwezigheid van de Europese dimensie.

Deze codering van aanspraken op alle lagen van politieke macht en besluitvorming maakt het mogelijk de graad van europeanisering vast te stellen. Van alle actoren die fungeren als houder van de aanspraak, geadresseerde of oogmerk is de geografische identiteit vastgesteld. Betreft het hier een lokale, regionale, nationale (zo ja, van welk land?) of supranationale actor? In deze laatste categorie werden Europese actoren geschaard. Dezelfde methode is toegepast op de hoofdzaak van de aanspraak. In welke context wordt de aanspraak uitgedrukt? Is dat een lokale, regionale, nationale of supranationale (waaronder Europese) context?

Met de verschillende variabelen van politieke aanspraken wordt een groot aantal kenmerken geregistreerd, dat een feitelijk beeld geeft van

verslaggeving over Europese zaken door de jaren heen. Zo kunnen de kwantiteit en kwaliteit van europeanisering van de verslaggeving worden vastgesteld, maar ook de manier waarop bepaalde actoren het debat en de agenda proberen te bepalen.

Welnu, is er een toename waarneembaar van Nederlands nieuws over Europese zaken of over Europese aspecten van beleidssectoren? Deze vraag moet bevestigend worden beantwoord. Globaal bezien, heeft er in de afgelopen vijftien jaar een forse europeanisering van het nieuws in de kranten plaatsgehad. Zo nam het aandeel van artikelen en aanspraken over Europese integratie in de hele verslaggeving toe. Het betreft echter een specifieke vorm van europeanisering, die vermoedelijk door de lezers niet altijd als zodanig wordt opgemerkt en beleefd. Het zijn voornamelijk Nederlandse actoren (bewindspersonen, Kamerleden, leiders van georganiseerde werkgevers en vakbonden, lobbyisten) die in toenemende mate de Nederlandse gevolgen van Europese zaken bespreekbaar maken onder Nederlanders. Dit kan te maken hebben met de ontwikkeling van de EU, zoals een geschil binnen het kabinet of tussen kabinet en de Tweede Kamer over beperking van landbouwuitgaven in het kader van Europese uitbreiding.[26] Dit kan ook te maken hebben met de ontwikkeling van een beleidssector, zoals overproductie en een discussie tussen leden van de Tweede Kamer en belangengroepen uit de veeteelt over een Europees voorstel ter vernietiging van rundvlees.[27] Het heeft – een laatste mogelijkheid – soms ook te maken met een technisch aspect van vervlochten (Europees en Nederlandse) uitvoering van bestuur, zoals onenigheid tussen regeringspartijen en oppositiepartijen over toezicht op onregelmatige besteding van Europese fondsen.[28] Met andere woorden, Europees beleid wordt onderdeel van de binnenlandse politiek van, door, voor en met Nederlanders. Dit is echter iets anders dan een openbare en interactieve verwerking in Nederland van beleid van andere lidstaten of de dito verwerking van Nederlands beleid in de politieke communicatie en organisatie van Europese instellingen en lidstaten.

Per variabele rijst het volgende beeld op. Wat betreft de houder van de aanspraak, 'de wie?-variabele', komt naar voren dat er weinig verandering is waar te nemen in het aandeel van Nederlandse geluiden in het nieuws. Ongeveer de helft van de aanspraken wordt geuit door Nederlandse actoren. Tegelijkertijd neemt het aandeel aanspraken van Europese actoren wel langzaam toe.[29] Deze toename gaat ten koste van actoren uit andere grootmachten, zoals de Verenigde Staten, de voormalige Sovjet-Unie en Japan, en niet ten koste van andere Europese landen. Verrassend genoeg, is degene die in de onderzochte periode het meest genoemd werd in de

gecodeerde artikelen geen Nederlander maar een Fransman. Mede vanwege een lange staat van dienst was het president Chirac die het meest persoonlijk aan het woord werd gelaten. Hoewel zijn uitspraken meestal betrekking hadden op de algemene koers van de Europese integratie, zoals de uitkomsten van een Europese top, de vorming van een kopgroep van lidstaten en de uitbreiding van het aantal lidstaten, werd hij eveneens aangehaald met betrekking tot een baaierd van strijdpunten: van de crisis van de BSE (gekke koeien) tot de luchtmacht van de NAVO in Servië.

Terwijl de Nederlandse stem dus niet zwakker klinkt, kan er in dezelfde periode wel een lichte afname worden geconstateerd in het Nederlandse aandeel van de identiteit van de geadresseerde. Wat betreft de 'tot wie?-variabele', blijkt dat steeds minder vaak een Nederlandse persoon of organisatie werd aangesproken en steeds vaker een persoon of organisatie met een Europese identiteit.[30] Bij de 'voor wie?-variabele' is er sprake van een stijging van Europese woordvoerders en instanties bij een vrijwel stabiel aandeel van Nederlandse woordvoerders en instanties.[31] Kortom, het zijn nog steeds voornamelijk Nederlanders op onderscheiden machtsposities die in de pers ageren tegen andere Nederlanders. Maar in toenemende mate gaat een dergelijke actie over belangen van Europese actoren.

De sterkste aanwijzing voor een europeanisering van de verslaggeving heeft betrekking op de context waarin politieke discussies worden geplaatst. In 2002 werd meer dan 50 procent van de geanalyseerde aanspraken uit nieuwsberichten in een Europese context geplaatst. Dit is een spectaculaire stijging vergeleken met 17 procent in 1990. De studie van de hoofdredactionele stukken bevestigt dit beeld, zij het iets minder opvallend. In de analyse van de hoofdredactionele commentaren is er een onderscheid gemaakt tussen het perspectief van de aanleiding om het stuk te schrijven en de context van het commentaar als geheel. Het blijkt dat een groot aantal stukken naar aanleiding van een binnenlandse gebeurtenis niettemin een Europese context heeft. Voor alle kranten samen was de aanleiding voor een commentaar in zestig procent van de gevallen een nationale gebeurtenis, en slechts in 22 procent van de gevallen iets wat op het Europese niveau plaatshad. Toch had 41 procent van de stukken een Europees perspectief, tegenover 39 procent met een Nederlands perspectief.

Alle bovengenoemde resultaten betreffen de zes beleidssectoren plus Europese integratie samen. Wat kan er gezegd worden over de afzonderlijke beleidssectoren? Conform de verwachting waren Europese actoren het meest prominent aanwezig in de berichtgeving over monetaire en

agrarische zaken, respectievelijk in gemiddeld 21 en 10 procent van de gevallen. Beide sectoren tonen echter een behoorlijke fluctuatie door de jaren heen. In monetair beleid waren Europese actoren het sterkst vertegenwoordigd in 2000, in landbouwbeleid in 2002. Verder zijn er grote verschillen tussen beide sectoren. In het landbouwbeleid werd gemiddeld 67 procent van de aanspraken nog steeds geuit door Nederlandse actoren. Dat was slechts 38 procent in het monetaire beleid. Dat blijkt ook in 1990 al een werkterrein geweest te zijn waar internationale actoren zich laten gelden. Zo lijkt het erop dat de toename van de aanwezigheid van Europese actoren voornamelijk ten koste gaat van Duitse actoren. De Duitse hegemonie op het vlak van monetair beleid lijkt dus vervangen te zijn door een Europese. Onderwijs en pensioenen werden daarentegen nog vrijwel volledig beheerst door Nederlandse actoren. Een laatste interessante doch niet verbazingwekkende vinding op dit vlak is dat in het defensiebeleid Europese actoren compleet afwezig zijn. Afgezien van Nederlandse actoren werd het debat hier gevoerd door Amerikaanse actoren en actoren in het kader van de Verenigde Naties. In de discussie over Europese integratie in het algemeen werd het debat in gelijke mate gevoerd door Europese actoren en Nederlandse actoren. Beiden waren verantwoordelijk voor gemiddeld dertig procent van alle aanspraken. Waar de Nederlandse stem geleidelijk afnam, nam de Europese stem toe.[32] Frankrijk en Duitsland lijken nog steeds beschouwd te worden als de motoren van de Europese integratie. Van alle andere Europese lidstaten waren Franse en Duitse actoren het meest opvallend aanwezig in de Nederlandse berichtgeving.

Een analyse van de context van de hoofdaanspraak per beleidssector geeft hetzelfde gedifferentieerde beeld. Monetair beleid is onderhevig aan rechtlijnige europeanisering. In 1990 had nog maar 26 procent van de aanspraken een Europese context. In 2002 was dit percentage opgelopen naar 89. Deze beleidssector is een schoolvoorbeeld geworden van verticale europeanisering, dat wil zeggen europeanisering van het nieuws naar aanleiding van Europese centralisatie van beleid. Landbouwbeleid is grilliger. In 1990 en 2002 had de meerderheid van de aanspraken een Europese context, namelijk 58 en 81 procent. Dit was slechts 28 procent in 1995 en 19 procent in 2000. In de tussentijd was de Nederlandse context overheersend. Deze variatie hangt samen met een variatie van strijdpunten. In 1990 en 2002 ging de strijd over landbouwsubsidies, in 1995 over quota en in 2000 over voedselveiligheid. In dit laatste jaar van uitbraak van BSE was er relatief veel aandacht voor andere lidstaten. Dit suggereert dat voedselveiligheid een onderwerp is dat horizontale europeanisering stimuleert

(naar aanleiding van contacten en betrekkingen tussen Nederland en andere lidstaten onderling), eerder dan verticale europeanisering. Verder is ook in de context van defensiebeleid het Europese niveau vrijwel afwezig. In vreemdelingenbeleid is de Europese context, met uitzondering van het jaar 1995 (de situatie in Bosnië-Herzegovina), evenmin toonaangevend. In de jaren 2000 en 2002 vinden wij een toename van de binnenlandse gerichtheid op immigratie, vermoedelijk vanwege de Fortuyn-factor. In het pensioenbeleid is sprake van een stijging van de Europese context. Het aantal aanspraken is hier echter te klein om het resultaat significant te maken. Onderwijsbeleid bleef in de onderzochte periode een vrijwel nationale aangelegenheid.

Tabel 3.3 Europese context van aanspraken uit nieuwsberichten in procenten, per beleidsterrein, per jaar

Jaar **Beleidsterrein**	1990	1995	2000	2002	Totaal percentage	Totaal frequentie
Monetair beleid	26,3	57,9	85,9	88,9	76,3	158
Landbouw	57,5	28,0	19,0	81,3	43,2	67
Immigratie	0,0	41,2	3,1	11,9	9,6	16
Troepen- verplaatsing	0,0	3,8	0,0	0,0	1,1	2
Pensioenen	0,0	0,0	11,1	16,7	10,0	4
Onderwijs	0,0	0,0	0,9	0,0	0,4	1
Europese Integratie	36,8	97,7	98,9	98,8	98,8	321

Percentages zijn uitgedrukt in aandeel van het totale aantal aanspraken in het betreffende beleidsterrein.

Nu het cliché over de gebrekkigheid en achterlijkheid van het Nederlandse debat en nieuws omtrent Europa is bijgesteld wat betreft de kwantiteit, resteert de vraag over de kwaliteit. Is de verslaggeving in de pers inderdaad zo negatief over Europa als de europolitici denken? Het onderzoek toont een globaal afnemende positieve beeldvorming over Europa. De teneur van de aanspraken met betrekking tot Europese samenwerking in de verschillende beleidssectoren is overwegend positief, maar wel afnemend positief.[33] Maar ook hier zijn het de details die tellen. Als de gemiddelde directe evaluatie van actoren met een Europese identiteit wordt vergeleken met die van actoren met een Nederlandse identiteit, dan blijkt dat beide vaker negatief dan positief in het nieuws werden gebracht. Er werd echter vaker kritiek geuit op Nederlandse personen en organisaties dan op

Europese. Op een schaal van -1 (kritiek) tot +1 (steun) scoren Nederlandse actoren gemiddeld -0,34, terwijl Europese actoren -0,26 scoren. Van de afzonderlijke lidstaten werden Duitse actoren het meest aangesproken in de kranten. Overigens werden ze niet het meest negatief bejegend. Met een gemiddelde score van -0,49 deden ze het beter dan Spaanse, Italiaanse en Britse actoren. Van de verschillende categorieën actoren zijn het de afzonderlijke politici die er het slechtst van afkomen met een gemiddelde score van -0,63. De regering/uitvoerende macht wordt iets milder bejegend (-0,39), maar wel het meest aangesproken: meer dan de helft van alle aanspraken is gericht aan hun adres.

Tabel 3.4 Gemiddelde evaluatie van geadresseerde actor per identiteit

Identiteit geadresseerde actor	Evaluatie	N
Nederland	-0,34	439
EU	-0,26	219
Duitsland	-0,49	39
Frankrijk	-0,43	21
Groot Brittannië	-0,57	21
Italië	-0,57	7
Spanje	-0,75	4

De waarden van de evaluatie lopen uiteen van kritiek (-1) tot steun (+1).

De prominente rol van de uitvoerende en wetgevende macht in de krant is een algemeen verschijnsel. Als de zes beleidssectoren plus Europese integratie samen worden genomen, dan zijn actoren in het kader van de overheid (inclusief vertegenwoordigers van politieke partijen) verantwoordelijk voor 67 procent van alle aanspraken en is in 78 procent van de gevallen de aanspraak aan hun adres gericht. Uitgesplitst naar sectoren, loopt het percentage aanspraken door overheidsactoren uiteen van 48 procent in onderwijsbeleid tot 85 procent in defensiebeleid. Europese integratie scoort na defensiebeleid het hoogst met 75 procent van alle aanspraken. Europese zaken lijken dus, afgaand op de verslaggeving ervan, overwegend een *conversation piece* van overheden, meer dan van belangengroepen, verenigingen of het grote publiek. Terwijl zowel belangengroepen als verenigingen weinig te zeggen hebben over het onderwerp, lijkt Europa voor journalisten wel een favoriet onderwerp om de publieke opinie te beinvloeden. 15 procent van alle aanspraken over Europese integratie werd

geuit door verslaggevers en media in algemene zin. Monetair beleid is behalve een zaak van centrale overheden het domein van centrale banken, economische en financiële experts en de vakpers. Landbouwbeleid is een sector met twee toonaangevende actoren, de centrale overheden en de organisaties van boeren. Milieu- en consumentengroepen speelden hier een bijrol.

Wat kan er ter afsluiting gezegd worden over de manier waarop er over Europa wordt gesproken? In het onderzoek werden referentiekaders onderzocht die europolitici gebruiken als ze het hebben over Europese zaken en die door de kranten herkenbaar worden gemaakt. Referentiekaders kunnen binnen een specifieke aanspraak de algemene visie van een spreker op het Europese integratieproces onthullen. Er is hier gewerkt met een onderscheid tussen identiteitskaders (principieel, zoals het gunstige beeld van Europese vrede en het ongunstige beeld van Europese corruptie), instrumentele kaders (zakelijk, zoals Europese economische groei of Europese werkloosheid), historische kaders en actuele kaders (beide gevoelsmatig, zoals Europese Verlichting en wereldoorlog of Europese uitbreiding en een Europees democratisch tekort). Wij hanteren ook een brede onderverdeling in morele en ethische referentiekaders (de EU als waardegemeenschap), constitutionele referentiekaders (als politieke en juridische gemeenschap), economische en beleidsmatige kaders (als interne markt), historische kaders (als gezamenlijk verleden) of actuele kaders (als gedeelde politieke ruimte).[34]

In iets minder dan de helft van alle gecodeerde aanspraken is er een referentiekader met betrekking tot Europa of een Europees aspect gebruikt. Het gebruik van referentiekaders varieert zowel naar tijd als naar beleidssector. In het algemeen worden referentiekaders die te maken hebben met identiteit en normen en waarden in nieuwsberichten het meest gebruikt, gevolgd door constitutionele en beleidsmatige kaders en economische kaders. Het identiteitskader is het meest gebruikt in de beleidssectoren immigratie, militaire interventie en Europese integratie in het algemeen. Het constitutionele kader is het meest gebruikt in algemeen Europees beleid, maar ook in landbouwbeleid en onderwijsbeleid. Economische referentiekaders zijn veruit dominant in monetair beleid. Ze vormen hier 59,2 procent van het totaal. Historische referentiekaders zijn vooral van belang in militaire interventie (50 procent) en actuele referentiekaders zijn vrijwel afwezig.

Referentiekaders die te maken hebben met identiteit en normen en waarden werden het meest gebruikt in het jaar 2000. Dit is echter beinvloed door het grote aantal artikelen dat gecodeerd werd naar aanlei-

ding van de multilaterale boycot van Oostenrijk en de toetreding tot een Oostenrijks coalitiekabinet van de radicaal-rechtse FPÖ onder leiding van wijlen Jörg Haider. Constitutionele en bestuurlijke kaders werden het meest gebruikt in 2001 en het minst in 2002. Economische kaders daarentegen werden het meest gebruikt in 2002 en het minst in 1990. Dit alles wijst op 'economisme', een versterking van economisch vocabulaire ten koste van een zedelijk of grondwettelijk vocabulaire.

Tabel 3.5 Referentiekaders in nieuwsartikelen in percentages van het totaal aantal gevonden referentiekaders

Jaar **Referentiekader**	1990	1995	2000	2001	2002	Totaal percentage	Totaal frequentie
Identiteit, waarden, normen	24,7	28,6	30,7	24,3	21,2	27,0	174
Grondwet, bestuur	24,7	28,6	28,5	31,1	20,4	26,7	172
Economie	17,8	22,6	22,0	1,6	37,2	24,8	160
Andere instrumentele visies	17,8	7,1	7,2	2,7	14,6	9,5	61
Geschiedenis	12,3	11,9	4,7	16,2	5,1	7,9	51
Actualiteit	2,7	1,2	6,9	4,1	1,5	4,2	27
Totaal (N)	100,0 (73)	100,0 (84)	100,0 (277)	100,0 (74)	100,0 (137)	100,0 (645)	645

Opkomst van europolitici: een balans

Dit hoofdstuk bevat een eerste profiel van zogeheten europolitici. Allereerst is er gekeken naar de eventuele afwijking in het bedrijven van Europese politiek ten opzichte van normale, overwegend binnenlandse politiek. Tevens is er getracht een mogelijke verandering van politieke stijl in de tijd vast te stellen, al dan niet onder invloed van europeanisering. Vervolgens is er aandacht besteed aan het relatieve gewicht van openbare strategieën van verschillende europolitici en hun omgang met de pers. Doorslaggevend is hier de manier waarop het optreden van europolitici zichtbaar wordt gemaakt in nieuwsmedia. Ten slotte is de politisering van Europese zaken in de beschouwing betrokken. Dit alles levert de volgende kernachtige observaties op:

1. De Nederlandse politiek europeaniseert, zij het in golven en in bepaalde sectoren van overheidsbeleid. Iets meer dan de helft van de europo-

litici gaf aan dat Europese integratie invloed heeft gehad op de eigen organisatie in de afgelopen vijftien jaar. Bovendien verwachtten vrijwel alle ondervraagde gezagsdragers een toename van het gewicht van het Europese niveau van besluitvorming en de Europese instellingen. De analyse van aanspraken leert dat het Europese perspectief van uiting van eisen en steunbetuigingen is toegenomen in de afgelopen vijftien jaar. De europeanisering van onderscheiden beleidssectoren loopt echter uiteen. Voor deze variatie en divergentie zijn diverse oorzaken aan te wijzen. Het contrast tussen het hoge Europese gehalte van de ene sector (monetair beleid) en het lage Europese gehalte van de andere sector (onderwijsbeleid). Differentiatie binnen een en dezelfde sector: bij landbouwbeleid is zowel sprake van verdere integratie als van renationalisering. Bovendien spreidt de beleidsmaker de aandacht van oud beleid met betrekking tot prijzen, quota en boereninkomens naar uiteenlopende nieuwe prioriteiten als bescherming van platteland en voedselveiligheid. Ook is er de factor van uiteenlopende europeanisering van groepen politieke actoren. Bij het vreemdelingenbeleid heeft het ministerie van Justitie zich bijvoorbeeld gericht op Brussel waar dit voor belangengroepen, verenigingen en media in deze sector nog veel minder het geval is. Niettemin zijn maatschappelijke verenigingen het meest actief op Europees niveau in datzelfde vreemdelingenbeleid.

2. De nationale context van de politiek van Europese integratie blijft bestaan. De geïnterviewden zeggen vrijwel allemaal op zowel het nationale als Europese niveau actief te zijn, terwijl ze grote macht blijven toekennen aan nationale actoren, met de Haagse ministerraad voorop. De groei in het Europese aandeel van aanspraken gaat ten koste van de context van niet-Europees buitenland, maar niet van de nationale context. Hetzelfde geldt voor de herkomst van de houder van de aanspraak en van de geadresseerden en belanghebbenden (winnaars of verliezers, partners of tegenstanders) in de aanspraak. Hoewel politieke aanspraken steeds vaker een Europese dimensie hebben, wordt de discussie over het algemeen gevoerd door, met en voor Nederlandse actoren. Dit beeld wordt versterkt als wij de Nederlandse situatie vergelijken met de situatie in de andere zes landen uit ons onderzoek. Hierop wordt nader ingegaan in het vijfde hoofdstuk.
3. De algemene opinie van de door ons ondervraagde europolitici over het Europese integratieproces wordt gekenmerkt door erkenning en aanvaarding van voortschrijdende supranationaliteit bij zakelijke samenwerking (marktwerking, milieunormen, grensbewaking), maar terughoudendheid ten aanzien van politieke samenwerking. Deze opinie

dateert uit de oertijd van de Europese Economische Gemeenschap en lijkt een nieuwe impuls te krijgen door de brede zorg over het gevaar van een Europese superstaat die Nederlandse vrijheden en eigen regelingen inperkt.

4. In internationaal vergelijkend perspectief mobiliseren Nederlandse europolitici hun achterbannen zelden met mediamieke en publieksgerichte strategieën. Er worden nauwelijks politieke campagnes gevoerd. Alleen de geïnterviewden in het algemene integratiebeleid zagen dit tekort aan openbaarheid als een probleem en erkenden de grenzen van elitaire politiek.
5. De dominante rol van actoren namens de overheid in het Europese beleidsproces wordt versterkt – niet gecorrigeerd – in het circuit van politieke mobilisering en communicatie, bij uitstek in het algemene integratiebeleid. Dit blijkt uit de interviews, maar nog duidelijker uit de analyse van politieke aanspraken. De beperkte deelname van belangengroepen en verenigingen uit de burgerlijke samenleving in de Nederlandse koersbepaling in Europa plus hun onbetekenende stem in de verslaggeving over Europese zaken verklaren mede de lage graad van politisering.

4 Eurojournalisten: krijgt Brussel nieuwswaarde?

> ‘De meeste mensen in Den Haag doen nog steeds of Brussel niet bestaat.’
>
> (Interview Europees correspondent van *De Telegraaf*)

> ‘Politici en journalisten in Den Haag zijn navelstaarders.’
>
> (Interview landbouwcorrespondent van de *Leeuwarder Courant*)

In de afgelopen jaren zijn de nieuwsmedia regelmatig verantwoordelijk gehouden voor een laag peil van het Nederlandse debat over Europese zaken en een kloof tussen het Europese bedrijf en de Nederlandse burgers. De verslaggeving zou oppervlakkig zijn en gericht op nationale, ja provinciale kwesties. Zij zou zowel de zichtbare als sluipende ontwikkeling van de EU negeren. Enkele recente empirische studies lijken inderdaad te bevestigen dat de Nederlandse televisie en de nationale pers in vergelijking met andere lidstaten van de EU relatief weinig aandacht besteden aan Europese zaken.[1]

Het hier gepresenteerde onderzoek vormt geen breuk met deze resultaten. Toch blijkt er meer aandacht voor Europese aspecten van nationaal beleid te zijn dan men op het eerste gezicht zou verwachten. Het gesprek over Europese integratie en politiek wordt weliswaar vaak gevoerd door nationale actoren, maar heeft voor bijna de helft wel een Europees referentiekader. Bovendien neemt de omvang van de verslaggeving over Europese zaken gestaag toe. Niettemin blijft de vermeende geringe en povere aandacht van de media voor Europa een kwelling van politici, betrokken burgers, Europese deskundigen en intellectuelen, die een nadere beschouwing verdient.

In dit hoofdstuk wordt eerst een algemeen beeld geschetst van de journalistiek in Nederland en de nieuwsproductie rond Europese zaken. Welke vrijheid hebben verslaggevers in de omvang en inhoud van hun journalistieke bijdragen met welk effect op het gehalte van Europees nieuws

in de Nederlandse kranten? Welke zijn de beperkingen van het vak in de praktijk? Wat is precies de invloed van de organisatie van de krant? Daarna wordt nader ingegaan op de vraag of het verslaan van Europese zaken afwijkt van het verslaan van binnenlandse aangelegenheden. Wat maakt dat een stuk over Europa al dan niet de krant haalt? En wat bepaalt de lading van een dergelijk artikel? Welke visie hebben journalisten en hoofdredacteuren op de eigen verantwoordelijkheid? Hoe kijken journalisten en hoofdredacteuren zelf aan tegen Europese integratie? Ter afsluiting wordt het karakter van de uiteindelijke verslaggeving bekeken. Hoe wordt het nieuws gepresenteerd aan de lezers? Welke referentiekaders worden benut? Het voorgaande hoofdstuk gaf al een algemene indruk van de europeanisering van verslaggeving en de manier waarop europolitici zichtbaar worden gemaakt in de krant. Dit hoofdstuk betreft de productie van dat nieuws en de opvallende verschillen tussen kranten op grond van inhoudsanalyse van vier eerder genoemde kranten en vijftien vraaggesprekken met woordvoerders namens deze kranten.[2]

De media en Europa

Volgens redelijk recente gegevens van de eurobarometer, verzameld in het najaar van 2007, vindt 66 procent van de ondervraagde Nederlanders dat de media te weinig verslag doen van de ontwikkelingen in de EU.[3] Dat betekent een behoorlijke toename vergeleken met het najaar van 2004 toen slechts 53 procent van de Nederlanders die mening was toegedaan.[4] Het oordeel over de kranten is wat milder. 44 procent vindt dat de pers te weinig aandacht besteedt aan Europese zaken.[5] Tegelijkertijd voelt, volgens gegevens uit het voorjaar van 2007, slechts een kwart van de Nederlandse ondervraagden (24 procent) zich betrokken bij Europa.[6] Uit eerdere gegevens over 2002 komt naar voren dat Nederlanders, in vergelijking met de bevolkingen van de overige lidstaten, het minst geïnteresseerd zijn in Europese politiek. Slechts 9 procent van de respondenten gaf destijds te kennen aandacht te besteden aan nieuwsberichten over de EU.[7]

Hier lijkt sprake van een kip-of-eiprobleem. Heeft de Nederlander geen belangstelling voor Europa, omdat men in het dagelijkse nieuws relatief weinig hierover kan vernemen of besteden de media weinig aandacht aan Europa, omdat het publiek niks wil weten? In dit hoofdstuk wordt een poging gedaan de ‘media-logica’ op dit gebied op te sporen.

Het is van belang hierbij niet te vergeten dat de kwaliteitskranten in de huidige tijd onder hevige druk staan: van aandeelhouders die aandringen

op kostenbesparing, managers die gerichtheid op het (veelvormige en assertieve) lezerspubliek belangrijker vinden dan inhoudelijke kwaliteit volgens een journalistieke maatstaf, jongeren die internet als belangrijkste bron van nieuws beschouwen, en overheidsvoorlichters die onafhankelijke journalisten proberen te disciplineren. Dat maakt een toch al embryonaal ontwikkelde en broze eurojournalistiek alleen maar kwetsbaarder.[8]

Verslaggeving wordt grotendeels bepaald door het openbare optreden van politici, bestuurders, vertegenwoordigers van deelbelangen en activisten, en hun onderlinge rivaliteit om zichtbaarheid en openbare steun. Deze organisaties en personen profiteren niet noodzakelijkerwijs van groot nieuws over het gewicht van de Europese bestuurslaag, om maar te zwijgen over onbeheersbare publiciteit tijdens hypes en schandalen. Zo zal een lid van de Tweede Kamer zich wel drie keer bedenken alvorens toe te geven aan achterban en groter publiek dat het feitelijk niets in de melk te brokkelen heeft. Daarom kan de oorzaak van achterblijvende verslaggeving over Europese zaken redelijkerwijs niet alleen bij de media en journalisten worden gezocht. In vele opzichten functioneren de media slechts als doorgeefluik en als tolk van het gedrag van politieke actoren, waaronder een kleine groep europolitici.

Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat media wel degelijk een eigen rol spelen in het Europese bedrijf. De selectie van onderwerpen, de belichting van aspecten daarvan, de uitleg, de beoordeling, de regelmaat van informatiestromen: al dit werk van media en journalisten vormt op zichzelf een representatie van Europese integratie, los van de bekende representatie door gekozenen (partijen, parlementen, kabinetten). De aandacht die media besteden aan bepaalde onderwerpen is bijvoorbeeld van invloed op de waarneming door publiek, volksvertegenwoordigers en gezagsdragers in de publieke sector van het belang van die onderwerpen, de zogeheten agendering (*agenda setting*). Eveneens kunnen media en journalisten bijdragen tot de zingeving van Europa, dat wil zeggen de inhoud van het genoemde belang, door een gebeurtenis, beslissing of woordgebruik in een bepaalde context te plaatsen, de zogeheten vorming van beelden en referentiekaders (*framing*).[9] Verschillende studies hebben aangetoond dat in opinieonderzoek de aan nieuwsmedia ontleende voorstelling van Europa in de vraagstelling van invloed is op de beantwoording ervan, en dus wellicht op de verwerking en uiting van ervaringen van de respondenten.[10] Systematisch bewijs voor het directe effect van europeanisering van de media op de europeanisering van de publieke opinie, los van het indirecte effect daarvan op de opinie van politici en andere machthebbers, ontbreekt vooralsnog. Er zijn echter studies die goede redenen geven om

aan te nemen dat de manier waarop de EU wordt voorgesteld in de media wel degelijk gevolgen heeft voor de algemene beoordeling van Europese politieke en economische kwesties.[11] Media hebben een betrekkelijk grote invloed zodra een eigen geluid geventileerd mag worden en ook daadwerkelijk wordt geventileerd. Kranten hebben hier hoofdredactionele commentaren tot hun beschikking, naast aparte pagina's, katernen, reportages, columns, themanummers, eigen websites en debatten of opiniepeilingen onder eigen toezicht. Wanneer de Europese houding en identiteit van een medium worden bepaald, is een aantal contextuele factoren van betekenis, zoals de verwachtingen van het geabonneerde publiek.[12] Vandaar dat in dit boek niet alleen de mate van verslaggeving rondom Europese zaken wordt bekeken, maar ook de nieuwsproductie en beeldvorming van Europese aangelegenheden in de pers. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht geschonken aan verschillen tussen verslaggeving over nationale aangelegenheden en Europese zaken. Het volgende profiel van de Nederlandse journalistiek wordt bij dit alles als een gegeven beschouwd.

De gemiddelde verslaggever is rond de veertig jaar oud, hoogopgeleid en links georiënteerd. Zij of hij streeft allereerst naar professionaliteit in de zin van objectiviteit (feitelijkheid, evenwicht, onpartijdigheid). Dit is in het gangbare zelfbeeld niet strijdig met een duidelijke en uitdrukkelijke opvatting over de eigen rol in voorlichting en zelfs vorming van een bepaald publiek. Evenmin beschouwt de Nederlandse journalist de mogelijke afhankelijkheid van officiële nieuwsbronnen als een belemmering voor het ambacht. Wel worden commerciële overwegingen en een daarmee verbonden toename van zacht nieuws (zoals over persoonlijke belevingen van machthebbers) ten koste van hard nieuws (zoals over hun politieke besluiten en de gevolgen daarvan voor het economische leven) als een bedreiging van het eigen vak gezien. Krantenmakers menen dat hun lezers het meest geïnteresseerd zijn in nieuws uit hun directe omgeving, in achtergrondinformatie en analyse daarvan, en in primeurs. De lezers zouden slechts beperkt belang stellen in algemeen sociaal, economisch en financieel nieuws. De taakopvatting van vele journalisten sluit hierop goed aan. Ze achten het belangrijk om gebeurtenissen te ontleden en van een brede achtergrond te voorzien, nieuwe gebeurtenissen zo snel mogelijk in de krant te krijgen, en tegenwicht te bieden aan propaganda door de staat of de public relations van particuliere ondernemingen.[13] Sinds het laatste decennium van de vorige eeuw richten fel concurrerende media zich in toenemende mate op de wensen van het koopkrachtige publiek. De rivaliteit om het laatste nieuws en consumenten in oude en nieuwe media heeft ertoe geleid dat de missie van journalisten letterlijk ingewikkeld is

geworden: op de hoogte brengen, een podium geven, controleren en vermaken.[14] Het is aannemelijk dat deze dynamiek doorwerkt in de politieke journalistiek, in het bijzonder de eurojournalistiek.

De vrijheidsgraad bij het maken van Europees nieuws

De vier kranten in ons onderzoek verschillen nogal qua grootte van hun oplage en staf. Het ligt voor de hand dat grote kranten meer capaciteit kunnen aanwenden voor Europa dan kleine kranten. Toch had niet de grootste krant van Nederland, *De Telegraaf*, maar *de Volkskrant* in 2003 de meeste verslaggevers in dienst die zich bezighouden met politieke zaken. Het *Algemeen Dagblad*, ten tijde van het onderzoek qua oplage vergelijkbaar met *de Volkskrant*, had juist weer aanzienlijk minder politieke redacteuren. Wel investeert *De Telegraaf* veel in buitenlandse correspondenten. De *Leeuwarder Courant*, met eenderde van de oplage van *de Volkskrant* en het *Algemeen Dagblad*, had betrekkelijk veel politieke redacteuren, van wie ongeveer de helft zich bezighield met buitenlandse politiek. Deze krant heeft geen eigen buitenlandse correspondenten.

Wat betreft de institutionele capaciteit voor verslaggeving van Europese zaken springt de geringe bemensing van de standplaats Brussel meteen in het oog. Het *Algemeen Dagblad* en *De Telegraaf* hadden in 2003 slechts één correspondent in Brussel, die eveneens verantwoordelijk was voor de verslaggeving van het Belgische nieuws en zaken die verband houden met de NAVO. *De Volkskrant* had twee correspondenten die gezamenlijk al deze onderwerpen dekken. De *Leeuwarder Courant* maakte gebruik van de correspondent die schrijft voor de Geassocieerde Persdiensten (GPD), een persbureau voor regionale kranten, en die verantwoordelijk is voor de verslaggeving rond de EU en de NAVO. Tegelijkertijd trekt Brussel hoogwaardige journalisten, omdat zij geldt als een prestigieuze standplaats. Door de complexiteit en het bureaucratische gehalte van de werkzaamheden, en ook het heersende beeld in de journalistiek dat het in Brussel hard werken is, zijn het doorgaans voormalige parlementaire redacteuren die deze functie vervullen. Al deze factoren zouden kunnen resulteren in een verslaggeving die karig is, onregelmatig en technisch van aard.

De Europese correspondenten zelf wijzen erop dat de geringe bemensing van de post Brussel onmiddellijk doorwerkt in de manier waarop ze werken. Er is weinig tijd voor onderzoeksjournalistiek en er zijn relatief weinig contacten met belangengroepen en niet-gouvernementele organisaties. Zodoende is veel nieuws afkomstig van de Europese instellingen en

diplomaten en is dat nieuws bovendien tamelijk bestuurlijk. De hoofdredacteur van *De Telegraaf* is van mening dat de rol van waakhond op het Europese niveau klein is als gevolg van de magere bezetting in Brussel. De mate waarin Brusselse correspondenten afhankelijk zijn van de Europese Commissie voor hun materiaal plus de manier waarop ze beschrijvend verslag doen van de inhoud van beleidsvoorstellen en de invloed daarvan op de lidstaten, wordt wel vergeleken met de werkwijze van de parlementaire pers in Washington.[15] Dit pleegt te leiden tot een wat enge en formalistische verslaggeving. Deze tendens wordt versterkt door het feit dat Europese correspondenten als generalisten te werk gaan. Ze schrijven over zeer uiteenlopende zaken zonder op een bepaald gebied een bijzondere deskundigheid te hebben.

De Europese correspondenten trekken hun weekplan normaliter op vrijdag wanneer het Europees Parlement en de Europese Commissie hun agenda's bekendmaken. Vervolgens wonen ze doorgaans de dagelijkse persconferenties van de Europese Commissie bij, in ieder geval die op woensdag als de voltallige commissie bijeenkomt. Een tweede houvast in de week is de persconferentie van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging in Brussel. Voor de Europese verslaggevers gelden veelal dezelfde beperkingen als voor de redacteuren met een andere buitenlandse standplaats. Ze werken zelfstandig. Hoewel er via telefoon en e-mail continu contacten zijn met de redactie in Nederland, beslissen ze meer op eigen houtje welk onderwerp ze gaan verslaan dan hun collega's in Nederland. Dit leidt ertoe dat er geen vaste en aparte plaats wordt ingeruimd voor hun stukken.

> 'Ik moet inbreken in de verschillende katernen.' (Europese correspondent, *Algemeen Dagblad)*

> 'De Europese correspondent moet strijd voeren om Europees nieuws in de krant te krijgen, vooral op de voorpagina.' (adjunct-hoofdredacteur *Algemeen Dagblad*)

Tegelijkertijd klagen parlementaire en binnenlandse redacteuren over het feit dat de Europese component van hun dossiers vaak automatisch wordt doorgeschoven naar de Europese correspondent. Wanneer er een bijeenkomst is van een sectorale Raad van Ministers zijn het vrijwel altijd hun collega's in Brussel die hierover berichten. Volgens een parlementaire verslaggever van het *Algemeen Dagblad* was bij haar krant de voornaamste afweging om correspondenten géén Europese vergaderingen bij te laten

wonen een centenkwestie. Wellicht speelde dit toen juist bij deze krant, omdat het *Algemeen Dagblad* destijds in financiële moeilijkheden verkeerde (en later zou fuseren met lokale kranten in de regio van Rotterdam).

Vrijwel alle geïnterviewde journalisten en hoofdredacteuren gaven aan meer invloed uit te oefenen op de keuze van het onderwerp dan op de inhoud van hun stukken. Het streven naar objectiviteit in nieuwsartikelen is duidelijk aanwezig, terwijl de eigen politieke opvatting wordt bewaard voor het schrijven van commentaren. De Europese correspondent van *De Telegraaf* gaf bijvoorbeeld aan kritischer te zijn over de EU dan haar hoofdredactie. Als zij die kritiek wil ventileren, dan schrijft zij een beschouwing onder eigen naam. Hoewel er dus wel degelijk institutionele beperkingen zijn aan te wijzen, voelen de meeste journalisten zich redelijk vrij om te schrijven wat ze willen. De binnenlandse redacteuren voelen zich daarbij iets meer beperkt om hun eigen opinie weer te geven dan Europese correspondenten.

Naar eigen zeggen hebben journalisten in eerste instantie hun lezerspubliek voor ogen als ze een mening ventileren in een analyse of commentaar. Alle betrokken medewerkers en leidinggevenden hebben dan ook een duidelijk beeld van hun lezers. De journalisten en hoofdredacteur van *de Volkskrant* zijn unaniem van mening dat hun abonnees erg geïnteresseerd zijn in politiek en zijn het meest positief over de vermeende kennis van Europese zaken. De staf van het *Algemeen Dagblad* is hierover het meest negatief. Van de lezers van *De Telegraaf* wordt slechts een klein percentage geacht geïnteresseerd te zijn in politiek, terwijl de journalisten van de *Leeuwarder Courant* denken dat hun publiek wel degelijk belangstelling heeft voor politiek zolang er maar een duidelijk verband is met de persoonlijke levenssfeer van mensen. Bij Europese zaken is dit verband vaak ver te zoeken. Daarin ligt volgens sommigen de verklaring besloten van de geringe belangstelling voor verslaggeving over de EU. Alle geïnterviewden denken dat hun lezers meer geïnteresseerd zijn in nationale politieke kwesties dan in Europese zaken. Medewerkers van *de Volkskrant* zijn van mening dat hun lezers positiever staan tegenover Europese samenwerking dan het doorsnee Nederlandse publiek. Voor redacteuren van *De Telegraaf* geldt het tegenovergestelde: ze denken dat hun lezers doorgaans sceptischer zijn dan het Nederlandse gemiddelde. De lezers van het *Algemeen Dagblad* en de *Leeuwarder Courant* worden door de betrokken journalisten benaderd als gemiddelde Nederlanders.

De meeste verslaggevers denken dat de lezers maar een klein beetje begrijpen hoe Europese politiek werkt. In het gedeelde besef dat het Europese stelsel zeer ingewikkeld is, hebben ze uiteenlopende meningen over

de betekenis van gebrek aan kennis en nieuwsgierigheid bij hun lezers. Drie van de vier geïnterviewde Europese correspondenten hebben het gevoel in elke bijdrage opnieuw te moeten uitleggen hoe dingen werken in Brussel. Een van hen relativeerde de onwetendheid echter en wees erop dat Nederlandse lezers van kranten meestal ook niet begrijpen hoe de Haagse procedures en gewoonten in elkaar zitten. De verwachtingen over het publiek lijken dus maar gedeeltelijk mee te spelen in de frequentie van verslaggeving over Europese zaken. Commerciële overwegingen speelden alleen bij het *Algemeen Dagblad* een rol van betekenis: alweer tegen de achtergrond van de financiële problemen enkele jaren terug.

> 'Het gaat slecht met Europa en slecht met kranten, vooral het *AD*. En je lokt nu eenmaal geen klanten door over Europa te schrijven.' (Europese correspondent *Algemeen Dagblad*)

De verwachtingen over het publiek lijken echter wel van invloed op de inhoud van de verschijnende stukken. De taxatie van de nieuwsgierigheid en kennis van Europese zaken van de eigen lezers bepaalt voor een belangrijk deel de stijl van de artikelen en commentaren. Op basis hiervan mag worden aangenomen dat de verslaggeving over Europese zaken informerender en wat oppervlakkiger van aard is.

Nationale journalistiek tegenover Europese journalistiek

Het grootste obstakel voor het publiceren van een artikel over Europa blijkt de beschikbaarheid van ruimte te zijn, gevolgd door een gebrek aan deskundigheid, afwezigheid van duidelijke kwesties of heldere posities van politici, en onbereikbaarheid van belangrijke publieke figuren. Samen met hun hoofdredacteur ervoeren medewerkers van het *Algemeen Dagblad* in de praktijk de meeste moeilijkheden met het plaatsen van een artikel over Europese zaken, die van *de Volkskrant* de minste. De hoofdredacteuren van de vier kranten zijn sceptischer dan hun medewerkers over de mogelijkheid om een artikel over Europese zaken gepubliceerd te krijgen.

> 'Europees nieuws is nu eenmaal niet sexy. Het wordt toch beschouwd als een soort B-onderwerp.' (hoofdredacteur *de Volkskrant*)

> 'Het is toch wat ingewikkelder. Vele actoren en lastige problemen.' (adjunct-hoofdredacteur *De Telegraaf*)

> ‘Het grootste probleem is de complexiteit van de Europese Unie en het gebrek aan een fundamentele discussie over de EU in de nationale politiek.’ (hoofdredacteur *Leeuwarder Courant)*

> ‘Het probleem is de mate waarin het publiek geïnteresseerd is. Onze lezers zijn minder geïnteresseerd in Europa dan die van bijvoorbeeld de *NRC*. Het gaat uiteindelijk om verkoopbaarheid.’ (voormalige hoofdredacteur *Algemeen Dagblad*)

De Europese correspondent van *de Volkskrant* is echter positief en helder in zijn oordeel. Volgens hem spelen praktische bezwaren niet mee. De Europese correspondenten van de andere drie kranten hebben een wat afgewogener mening.

> ‘Europese zaken zijn ingewikkelder en moeilijker te personificeren, maar het valt erg mee dat Europese correspondenten hun stukken niet in de krant zouden krijgen.’ (Europese correspondent *De Telegraaf*)

> ‘Het is moeilijk om een Europees onderwerp in de krant te krijgen, omdat het al snel als saai wordt beschouwd. Brussel heeft aansprekende mensen nodig.’ (Europese correspondent GPD)

> ‘Het *AD* vond Europa altijd heel belangrijk, maar de pragmatische benadering is nu om het publiek ter wille te zijn. De krant heeft een maatschappelijke functie, maar je hoeft niet roomser dan de paus te zijn.’ (Europese correspondent *Algemeen Dagblad)*

Wat betreft de inhoud van de verslaggeving over Europese zaken, geven de journalisten en hoofdredacteuren aan dat het voornaamste verschil met verslaggeving over binnenlandse aangelegenheden bestaat in de sterkere neiging van de krant om nationale belangen te verdedigen.[16] Alleen de geinterviewden van *de Volkskrant* kunnen zich niet vinden in deze uitspraak. Dat de nationale context meespeelt bij de aandacht voor Europese zaken blijkt ook uit de beweegredenen om een hoofdredactioneel commentaar over een Europees onderwerp te schrijven. Journalisten van het *Algemeen Dagblad* stellen dat alle commentaren beginnen bij nieuwswaarde en verontwaardiging. Maar de hoofdredacteur geeft toe dat waarschijnlijk het nationale of regionale belang de doorslag geeft. Voor zijn krant is het nu eenmaal belangrijk of het onderwerp van het commentaar veel mensen bezighoudt. Voor *De Telegraaf* staat eveneens de nieuwswaarde voorop,

gevolgd door het specifieke Nederlandse belang. Volgens de Europese correspondent moet er altijd een directe band met Nederland of de gewone burger zijn, een uitspraak die verklaart waarom commentaren over strikt Europese zaken zeldzaam zijn.

Voor *de Volkskrant* en *De Telegraaf* is de conflictstof van een onderwerp de belangrijkste factor in de beslissing of een nieuwsfeit over Europese zaken de krant haalt. De parlementaire redacteur van het *Algemeen Dagblad* stelt eveneens dat haar krant pas Europese zaken verslaat op het moment dat er ergens ophef over is. Volgens haar is het een bewuste keuze van de redactie om Europese zaken niet te vaak te rapporteren, omdat ze meestal draaien om technische zaken die nauwelijks kort zijn uit te leggen. Als deze redenering door alle concurrerende nieuwsmedia wordt gebruikt, dan ligt het voor de hand dat een groot gedeelte van het Europese beleid onzichtbaar blijft voor het publiek. Volgens de hoofdredacteur van het *Algemeen Dagblad* hebben politici namelijk de neiging om Europa te depolitiseren, wat leidt tot saai nieuws, een verschijnsel dat hij 'de gaapfactor' noemt.

De Volkskrant had in 2003 net een interne reorganisatie doorgevoerd om de Europese context van het nieuws in de krant te versterken. De nieuwe strategie bestaat uit een aantal aandachtspunten. Een: betere samenwerking tussen de parlementaire redactie in Den Haag en de correspondenten in Brussel om een betere inbedding van Europees nieuws in de nationale politiek tot stand te brengen en de Europese context van Haagse dossiers te verbeteren. Twee: betere interne uitwisseling van informatie en afstemming tussen plaatselijke, regionale en nationale verslaggevers op het Europese vlak. Drie: een Europese coördinator in de boezem van de internationale nieuwsredactie. Vier: een ruimte voor opiniebijdragen van invloedrijke Europese figuren. Hoewel een soortgelijk plan voor europeanisering van de krant begin jaren negentig niet van de grond kwam, was de hoofdredacteur er in 2003 van overtuigd dat het deze keer wel succesvol zal blijken, gezien het toenemende gewicht van de Europese bestuurslaag.

De meeste journalisten en hoofdredacteuren zien slechts een kleine rol voor zichzelf weggelegd in de actieve voorlichting van het publiek over Europese aangelegenheden. De verslaggevers van de *Leeuwarder Courant* nemen deze taak het meest serieus, terwijl de journalisten van het *Algemeen Dagblad* dit het minst belangrijk achten. De hoofdredacteuren van de kranten voelen zich meer dan hun journalisten aangesproken op het vlak van verheffing van een onwetend publiek. De hoofdredacteur van de *Leeuwarder Courant* was het meest uitgesproken. Hij meent dat de krant als opinieleider en cultuurdrager haar lezers moet helpen bij het

vormen van een mening. De Europese correspondenten denken en voelen nauwelijks zo. Er lijkt spanning te bestaan tussen de eeuwige noodzaak tot uitleg van zelfs de meest elementaire Europese zaken en de beperkte verantwoordelijkheid voor de al dan niet weloverwogen Europese opvattingen van lezers.

> ‘Onze taak is om zo objectief mogelijk verslag te doen, niet om te informeren.’ (Europese correspondent *de Volkskrant)*

> ‘Het is belachelijk dat er van de media wordt verwacht dat ze een Europees gevoel bevorderen. Ik ben geen reclamebureau.’ (Europese correspondent *De Telegraaf*)

De correspondent van de GPD is milder en bevestigt dat zij het inderdaad als haar taak ziet om het publiek duidelijk te maken wat er zoal gaande is in Brussel. Naar eigen zeggen probeert ze zaken uit te leggen, meer dan op jacht te gaan naar het laatste nieuws. Haar collega van het *Algemeen Dagblad* geeft eveneens toe dat het de taak is van de krant om het publiek te informeren en voor te lichten, maar niet de voornaamste taak. Hij vraagt zich dan ook af waarom er van kranten wordt verwacht dat ze aandacht besteden aan Europese zaken wanneer nationale overheden en politici dat zelf helemaal niet doen. De voormalige hoofdredacteur van het *Algemeen Dagblad* sluit zich aan bij dit oordeel en zegt dat meer nieuws over Europa niet automatisch zal leiden tot een verkleining van het democratische tekort van de EU. Uiteindelijk is het toch een kwestie van invloed van de Europese instellingen. Als macht zich verplaatst naar Brussel, dan zal de aandacht van journalistiek en publiek automatisch volgen. In algemene zin zijn de journalisten en hoofdredacteuren redelijk tevreden over de manier waarop ze verslag doen van Europese zaken. De meest genoemde mogelijke verbetering zou zijn om abstracte Europese zaken op een zodanige manier te presenteren dat het belang ervan voor de gewone burger onmiddellijk duidelijk wordt.

Mediamakers en Europa: een pluriformiteit

Hoe denken journalisten nu zelf over het Europese integratieproces en de toekomst van Europa? De meeste geïnterviewde verslaggevers gingen ervan uit dat het proces van eenwording nog wel een tijdje zou worden voortgezet. Waar economische integratie al ver gevorderd is, daar wordt

politieke samenwerking als de nieuwe uitdaging gezien. Die zal een stuk moeizamer verlopen, zo luidde de gedeelde verwachting ruim voor het Nederlandse nee tegen de Europese grondwet. Zowel de hoofdredacteuren als de Europese correspondenten beschouwen Europese integratie als onvermijdelijk en voortschrijdend. Zoals één van hen het verwoordde.

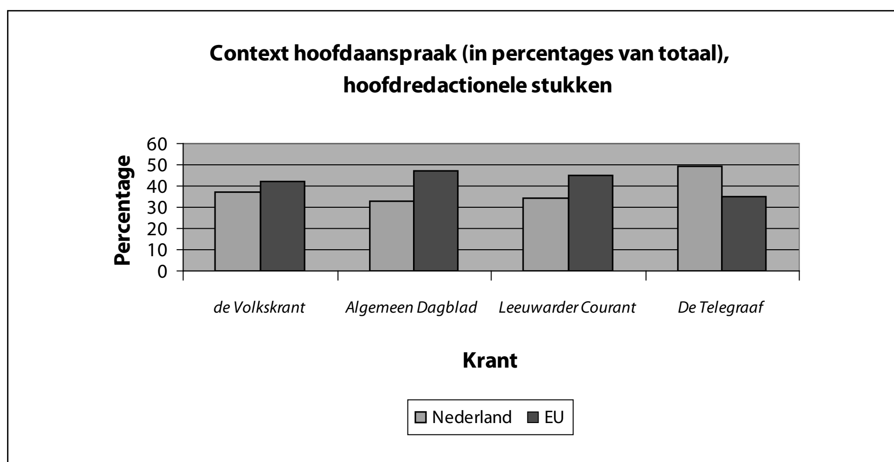
> 'Het proces is noodgedwongen. Meer en meer problemen moeten samen worden opgelost.' (Europese correspondent *de Volkskrant*)

Voorbeelden van dergelijke problemen zijn de verstoring van vrijhandel, misdaad en immigratie. De hoofdredacteuren zijn iets sceptischer over de toekomst van Europa dan de Europese correspondenten. Een van hen kwalificeerde de verdergaande samenwerking als 'doormodderen'.[17] Ze beschouwen economische integratie in de eerste pijler van de EU als succesvol, maar zijn – net als de binnenlandse redacteuren – sceptischer over samenwerking in de tweede en derde pijler (buitenlands beleid, defensie, politie en justitie). In vergelijking met de europolitici die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd, zijn de journalisten uitgesprokener. Ze zijn zelfs unaniem in hun oordeel dat het Europese integratieproces bijdraagt tot vrede, veiligheid, en politieke stabiliteit, doch minder zeker van een Europees wonder van economische groei. Tegelijkertijd menen ze evenals de andere geïnterviewden dat dit wel de grootste historische verdiensten zijn van Europese integratie.[18] Opmerkelijk genoeg in het licht van de hevige rivaliteit tussen nieuwsmedia, werden er geen grote verschillen gevonden tussen de meningen en visies van de redacteuren van de verschillende kranten.

De wereld van eurojournalisten wordt niet alleen ontsloten door hen in gesprekken vragen voor te leggen, maar ook door hun verslagen in de krant te bestuderen en te vergelijken. Wat betreft dit laatste, kunnen de meest betrouwbare uitspraken gedaan worden over de verschillen tussen het *Algemeen Dagblad* en *de Volkskrant*. Wat meteen opvalt is dat *de Volkskrant* in de verslaggeving iets meer aandacht heeft voor de Europese context van het nieuws. 43 procent van de geanalyseerde berichten had een Europees perspectief, tegenover 39 procent bij het *Algemeen Dagblad*. Dit gaat kennelijk ten koste van neerlandocentrisch nieuws. Waar *de Volkskrant* 27 procent van de berichten besteedt aan binnenlandse aangelegenheden, is dit 30 procent bij het *Algemeen Dagblad*. Voor de hoofdredactionele commentaren geldt precies het omgekeerde. Waar *de Volkskrant* in 42 procent van haar commentaar aandacht besteedt aan de Europese context, daar is dit 47 procent voor het *Algemeen Dagblad*. Aandacht voor het nationale perspectief is er in achtereenvolgens 37 en 33 procent van de

gevallen. Voor de hoofdredactionele commentaren kunnen wij dezelfde vergelijking maken voor de twee andere kranten. *De Telegraaf* besteedt de meeste aandacht aan strikt nationale zaken, in 49 procent van de gevallen, en heeft het minste oog voor de Europese kant van de zaak, in hooguit 35 procent van de geanalyseerde commentaren. Voor de *Leeuwarder Courant* zijn deze cijfers respectievelijk 34 en 45 procent. Met uitzondering van *De Telegraaf* is de Europese component dus duidelijker aanwezig dan de nationale component in de hoofdredactionele commentaren.

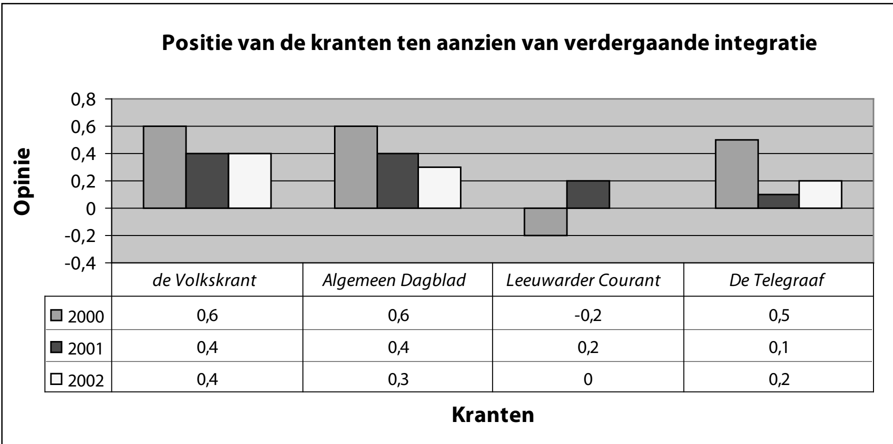
Figuur 4.1 Context hoofdzaak aanspraak, hoofdredactionele stukken



De verschillende hoofdredacties van de kranten hebben een duidelijke voorkeur wanneer het gaat over onderwerpen waarover ze berichten, te beginnen met de aandacht die ze hebben voor Europese integratie in het algemeen. Zowel *de Volkskrant* als het *Algemeen Dagblad* besteden 26 procent van de geselecteerde commentaren aan Europese integratie. Voor de *Leeuwarder Courant* en *De Telegraaf* is dit respectievelijk 22 en 15 procent. *De Volkskrant* besteedt verder relatief veel aandacht aan onderwijsbeleid en defensiebeleid. Het *Algemeen Dagblad* heeft een voorkeur voor vreemdelingenbeleid, de *Leeuwarder Courant* voor landbouwbeleid, en de hoofdredactie van *De Telegraaf* bespreekt een afgewogen scala aan onderwerpen met een zwak voor monetair beleid.[19] Hoofdredactionele commentaren worden vaker geschreven vanuit een kritisch standpunt dan

vanuit een steunend standpunt. *De Telegraaf* is het meest kritisch in dit commentaar. De voorkeuren voor beleidsterreinen lijken samen te hangen met de pleidooien van een hoofdredactie voor verregaande (+1) of minder verregaande integratie (-1). De aantallen zijn klein, de variatie is groot, maar toch kan er geconcludeerd worden dat de *Leeuwarder Courant* van alle kranten het minst positief is in het oordeel over de EU. Waar de commentaren van de andere kranten in alle jaren gemiddeld pleiten voor meer integratie, zij het met afnemende mate, daar pleit de *Leeuwarder Courant* als enige in het jaar 2000 voor minder integratie. Zo spreekt men zich onomwonden uit tegen de euro en een snelle uitbreiding, en trekt men de democratische geloofsbrieven van de EU in twijfel.[20] *De Volkskrant* en het *Algemeen Dagblad* zijn ongeveer even positief, *De Telegraaf* iets minder. Deze laatste krant is vooral in 2001 negatief gestemd. De hoofdredactie pleit in enkele beleidssectoren, zoals bestrijding van mond- en-klauwzeer, hervorming van pensioenen en vergemakkelijking van betalingsverkeer, ondubbelzinnig voor verdergaande Europese samenwerking. Maar de redactie is huiverig als het gaat om vormgeving van een Europese natiestaat, het Europese democratische tekort en de verzwakking van de Nederlandse positie in een groter Europa.[21]

Figuur 4.2 Positie van de kranten ten aanzien van verdergaande integratie, per jaar



	de Volkskrant	Algemeen Dagblad	Leeuwarder Courant	De Telegraaf
2000	0,6	0,6	-0,2	0,5
2001	0,4	0,4	0,2	0,1
2002	0,4	0,3	0	0,2

Gevraagd naar hun perceptie van het hoofdredactioneel commentaar denken de journalisten en hoofdredacteuren niet dat de commentaren over Europese zaken de afgelopen jaren drastisch van aard zijn veran-

derd. De hoofdredacteur van *de Volkskrant* was van mening dat zijn krant sinds Maastricht (1992) een innerlijke bewustwording van het Europese integratieproces heeft ondergaan. Verslaggevers van het *Algemeen Dagblad* denken dat hun krant sindsdien meer aandacht is gaan schenken aan Europese zaken. Hun hoofdredacteur constateert een algemene toename van het gewicht van de EU. Hij noemt daarbij de economische integratie en de uitbreiding. Zijn benadering is naar eigen zeggen puur zakelijk ten aanzien van het Nederlandse belang in een groeiende unie. Volgens de Europese correspondent van *De Telegraaf* is haar krant altijd kritisch pro-Europees geweest. De laatste tijd is men zich echter bewust van een overmatige centralisering van Europa. Gegeven de voortschrijdende Europese integratie is dit volgens haar een logische verandering. Haar eindredacteur bevestigt deze positie en legt uit dat de krant voorstander is van Nederlandse deelname aan een Europa zonder grenzen en niet van provincialisme en een gesloten samenleving. Echter, hij zegt een toekomstig Nederlands veto ten aanzien van centralisering op het gebied van strafrecht of belastingen te zullen steunen. De eindredacteur van de *Leeuwarder Courant,* al vijftien jaar verantwoordelijk voor de commentaren van zijn krant, is van mening dat de inhoud van de hoofdredactionele stukken bewegen op het ritme van de EU zelf. Ofschoon persoonlijk pro-Europees, zegt hij zich steeds meer zorgen te maken over een onwerkbare verscheidenheid van volken en staten binnen het Europese verband.

Beelden van Europa

Met dit feitelijke beeld van de omvang en toon van verslaggeving van Europese zaken kan er dieper worden ingegaan op de inhoud van de artikelen en de desbetreffende pluriformiteit van de pers. Het gaat daarbij om de beelden van Europa die worden gebruikt. Er wordt steeds vaker aangenomen dat referentiekaders over Europa sterk worden beïnvloed door in omloop zijnde nationale opvattingen.[22]

Volgens een kwalitatieve studie uit 2001 over de opvattingen van de bevolkingen van de Europese lidstaten, zien Nederlanders Europa vooral als een geografische eenheid en als rationeel ruilverband dat Nederland in staat stelt internationaal maximaal te profiteren van zijn beperkte mogelijkheden. Van de oorspronkelijke redenen voor oprichting van de Europese Gemeenschappen, herinnert men zich zelden het politieke doel van verzoening tussen voormalige vijanden, maar voornamelijk de bevordering van vrijhandel en versterking van de Europese economie ten opzichte

van die van de Verenigde Staten. Liever dan de economische, historische, en culturele aspecten te noemen die hetzelfde zijn voor alle Europese landen, benadrukt men de verschillen tussen de lidstaten. Op een enkele hoogopgeleide stedeling na voelen Nederlanders zich dan ook geen Europeanen. Over het algemeen overheerst een negatieve houding ten aanzien van de Europese gemeenschap, gekenmerkt door argwaan en afzijdigheid. De unie wordt door Nederlanders beschouwd als een bureaucratische, inefficiënte organisatie die duur is en haar ambitieuze doelen niet weet te bereiken.[23] Deze momentopname keert terug in een onderzoek uit voorjaar 2006 waarin de Nederlanders wordt gevraagd of enkele basisbegrippen overeenstemmen met hun beeld van de EU. Van de termen democratisch, modern, inefficiënt, protectionistisch en technocratisch zeggen de Nederlanders dat 'democratisch' het best aansluit bij hun idee van Europa, gevolgd door 'inefficiënt'. Gevraagd naar hun mening of de EU veel bereikt heeft op de gebieden van economische integratie, politieke eenwording en culturele samenwerking zijn de Nederlanders het meest positief over economische integratie en het minst positief over culturele samenwerking en politieke eenwording.[24] In het najaar van 2006 zijn de Nederlanders ook minder trots op Europa dan de inwoners van welke andere lidstaat dan ook.[25] In hoeverre zijn deze beelden terug te vinden in de media?

In het voorgaande hoofdstuk is er kort gekeken naar de referentiekaders die door europolitici worden gebruikt. In dit hoofdstuk gaat het om de beelden die hoofdredacties gebruiken in hun commentaren. Hiervoor wordt de eerdergenoemde indeling gebruikt van psychische en ethische referentiekaders (de EU als gemeenschap en waardegemeenschap), grondwettelijke referentiekaders (als rechtsgemeenschap), economische en bestuurlijke referentiekaders (als gereguleerde markt), historische referentiekaders (als gedeeld verleden) en actuele referentiekaders (als gedeelde politieke ruimte).

Iets meer dan zeventig procent van alle hoofdredactionele stukken met een Europees aspect bevat een referentiekader. In de algemene commentaren over integratie werden de meeste referentiekaders aangetroffen, met *de Volkskrant* als koploper. Economische referentiekaders komen het meest voor (28,4 procent), gevolgd door grondwettelijke en bestuurlijke referentiekaders (27,9 procent) en ethische referentiekaders (21,6 procent). Historische referentiekaders worden het minst vaak gebruikt (4,8 procent). *De Volkskrant* en het *Algemeen Dagblad* gebruiken vooral grondwettelijke en bestuurlijke beelden. *De Telegraaf* gebruikt vooral economische beelden, en de *Leeuwarder Courant* psychische en ethische beelden. Het specifieke beeld dat het meest wordt gebruikt in hoofdre-

dactionele stukken is dat van democratie (8 procent), onderdeel van het grondwettelijke referentiekader, gevolgd door efficiëntie (7 procent), onderdeel van het bestuurlijke kader, en economische stabiliteit, inflatie en prijzen, allemaal behorend bij het economische referentiekader. De negatieve beelden die naar voren komen betreffen inflatie en andere negatieve economische kanten als afnemende export, stijgende kosten en stijgende prijzen. De positieve beelden betreffen democratie, efficiëntie en geloofwaardigheid.

Tabel 4.1 Type referentiekader hoofdredactionele commentaren in percentages van het totaal, per krant

	de Volkskrant	*Algemeen Dagblad*	*Leeuwarder Courant*	*De Telegraaf*	Totaal percentage	Totaal frequentie
Identiteits- en normatieve kaders	18,2	20,8	31,7	18,9	21,6	45
Constitutionele / governance kaders	28,8	31,3	26,8	24,5	27,9	58
Economische kaders	22,7	22,9	29,3	39,6	28,4	59
Andere instrumentele kaders	6,1	10,4	4,9	13,2	8,7	18
Historische kaders	9,1	6,3	2,4	0,0	4,8	10
Interne integratie Kaders	15,2	8,3	4,9	3,8	8,7	18
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
(N)	(66)	(48)	(41)	(53)		208

Interessant zijn nog de voornaamste bronnen van geschil alias scheidslijnen waarlangs een hoofdredactioneel commentaar zich positioneert. De vier belangrijkste scheidslijnen betreffen uitbreiding van de EU, verdieping van de samenwerking en de relatie tussen de unie en de lidstaten, gevolgd door de borging van waarden. *De Volkskrant* behandelt vooral de verdieping als conflict, het *Algemeen Dagblad* de Europese waarden, *De Telegraaf* de uitbreiding en de *Leeuwarder Courant* de toekomst van de unie. Bij het thema Europese integratie staat uitbreiding centraal, bij het thema monetaire integratie staat juist verdieping centraal. De commentaren over Europese integratie gaan vaker over het conflict over een bepaald onderwerp dan over het onderwerp zelf.

Alles bij elkaar vertoont de voorraad hoofdredactionele commentaren meer referentiekaders dan de stroom gewone berichten. Dit zegt iets over de grotere vrijheid die nieuwsmakers hebben voor uitleg en zingeving in commentaarstukken, in verhouding tot de zuivere verslaggeving. De commentaren maken verder iets meer gebruik van economische en bestuurlijke referentiekaders – en iets minder gebruik van psychische kaders (beelden van identiteit) dan in de berichten het geval is. De verschillen in voorkeur voor bepaalde beelden in het officiële commentaar komen redelijk overeen met het zelfbeeld van de kranten: voor alle mensen (*De Telegraaf*), voor linkse mensen (*de Volkskrant*), voor gewone mensen (*Algemeen Dagblad*), voor Friese mensen (*Leeuwarder Courant*). De overheersende referentiekaders van democratie en (in)efficiëntie sluiten nauw aan bij de beelden die de Nederlanders koesteren van de EU.

Opkomst van eurojournalisten: een balans

Dit hoofdstuk opende met de vraag of de ontbrekende, mislukte dan wel achterlijke opinievorming in het Nederlandse publiek over Europese zaken aan de nieuwsmedia mag worden toegeschreven, preciezer aan de pers. Het antwoord op deze vraag kan worden uitgesplitst in antwoorden op deelvragen. In welke zin bepaalt de pers zelf de hoeveelheid nieuws over Europa? Wat is haar bijdrage aan de kwaliteit van dit nieuws in termen van toereikende Europese informatie en dito bewustwording van het publiek? Behoort men meer te doen aan kwantiteit en kwaliteit van Europees nieuws, bezien vanuit een normatief standpunt over de rol van de vrije pers in een democratische samenleving?

Allereerst valt op dat er nog steeds een scherpe begripsmatige en praktische scheiding bestaat tussen binnenlands en Europees nieuws. Dit leidt ertoe dat journalisten in Nederland de verslaggeving van het Europese stuk van hun portefeuille afstaan aan hun collega's in Brussel, terwijl deze correspondenten in Brussel daarmee verantwoordelijk worden voor het verslaan van de Europese component van vrijwel alle dossiers. Het feit dat de standplaats Brussel onderbezet is, leidt er dan toe dat er minder Europees nieuws in de krant te vinden is, terwijl het afgedrukte nieuws minder diepgaand is. Hierbij komt dat ondercapaciteit samengaat met vermijding van kostbaar en moeilijk graafwerk en dat de verslaggeving daardoor feitelijk en moment-gebonden is. Andere hinderpalen die eurojournalisten noteren zijn gebrek aan deskundigheid en lastige toegang tot relevante gezagsdragers. *De Volkskrant* heeft als enige van de vier kranten uit het

onderzoek initiatieven genomen om een einde te maken aan een rigide scheiding tussen nationaal en Europees nieuws. Bij de andere kranten speelt dit nog wel degelijk mee, getuige de reactie van de Europese correspondent van *De Telegraaf*. Wanneer er tijdens het interview gesproken wordt over de relatief geringe verslaggeving van Europese zaken, verdedigt zij met verve haar redactie en stelt dat men wel degelijk goedgeïnformeerd is en een positieve houding heeft ten aanzien van de EU.[26] Maar, zegt zij:

> 'Soms prevaleert simpelweg verslaggeving over nationale aangelegenheden.' (Europese correspondent *De Telegraaf*)

Met andere woorden: waar de europeanisering van beleid al redelijk is voortgeschreden, daar volgt de verslaggeving zelden onmiddellijk, volledig en soepel. Overigens is enkel bij het *Algemeen Dagblad* het ingeschatte gebrek aan belangstelling van het publiek voor Europese zaken een factor in bewust beleid om Europees nieuws in de krant te beperken.

Opvallend is ook dat journalisten de omvang en inhoud van hun verslaggeving van Europese zaken verklaren uit het wezen van Europese samenwerking (hoge politiek, uitvoerend beleid) en de manier waarop europolitici met die samenwerking omgaan (depolitisering). Als belangrijkste obstakel voor het publiceren van een artikel over Europa wordt genoemd, na beschikbaarheid van ruimte en gebrek aan expertise, de afwezigheid van brandende kwesties, politiek debat, en duidelijke standpunten van politici. Dit sluit aan bij de tendens van vermijding van geschillen en verschillen in Europese zaken die Nederlandse journalisten signaleren. Deze tendens wordt de gaapfactor genoemd. Zij verklaart waarom Nederlandse krantenmakers vaker terugvallen op de meer technische referentiekaders. Zij verklaart ook waarom Nederlandse journalisten, die ten tijde van het onderzoek een positieve houding aannamen tegenover de Europese integratie en het Nederlandse lidmaatschap, van lieverlee terugvallen op een conflictdimensie van de Europese politiek, zoals openlijke persoonlijke ruzies tussen regeringsleiders of vakministers, en op kritiek op Europese actoren. Daarmee kan de aandacht van de krantenlezer worden getrokken.

Wat betreft de verbetering van eurojournalistiek, zijn de meeste journalisten tamelijk tevreden over de verslaggeving van hun krant over Europese zaken. Men ziet hooguit een bijrol voor zichzelf weggelegd bij de vermindering van het democratische tekort van de EU door de lezer te informeren en voor te lichten. Men ontkent heftig dat deze vormende taak van de beroepspolitiek en de staat ook tot het takenpakket van de media

zou behoren. Het verbaast dus niet dat de meeste journalisten ook menen dat hun eigen krant weinig heeft bijgedragen tot bewustwording, politisering en vorming van een europubliek van lezers in de afgelopen tien jaren. Wel zien enkele journalisten het als hun opdracht voor de nabije toekomst om een soort van democratische controle uit te oefenen op de macht van Europese beleidsmakers door middel van kritische verslaggeving .

Ten slotte moet worden beklemtoond dat Nederlandse eurojournalisten de oorzaak voor een openbaarheidstekort in de Europese politiek van Nederlandse makelij zoeken bij het elitaire (gesloten en besloten) karakter van het Europese integratieproces *en* bij de Nederlandse elitaire gewoonte van depolitisering. De hoofdredactionele commentaren, waarin *nota bene* de onafhankelijkheid van een krant het meest prominent verschijnt, zijn nog altijd meer gericht op nationale zaken dan de gestaag europeaniserende verslaggeving van dag tot dag. De makers van deze verslagen (redacteuren, correspondenten) zien slechts een beperkte eigen verantwoordelijkheid voor verbetering van de oriënterende functie van de krant in Europese zaken.

5 Europese openbaarheid in andere landen

‘Het is niet voldoende om gelijk te hebben, je moet ook gelijk krijgen.’
(Interview met vertegenwoordiger *Bundeskanzleramt*, Duitsland[1])

‘De media zijn zo onwetend van wat er in Brussel gebeurt dat ze de regering niet corrigeren’
(Interview met vertegenwoordiger *Liberal Democrats*, Groot-Brittannië[2])

‘Het is al moeilijk genoeg om een artikel in een Franse krant geplaatst te krijgen, laat staan in een buitenlandse krant.’
(Interview met lid Senaatscommissie voor Europese Zaken, Frankrijk[3])

De bovenstaande citaten geven aan dat politici en bestuurders in andere landen van de EU net als hun Nederlandse collega’s een voorkeur hebben voor openbaarheid rond Europese zaken en enige greep op die openbaarheid, maar dat ze daarbij op talloze obstakels stuiten, opnieuw net als hun Nederlandse collega’s. Dit wekt natuurlijk de vraag op of er algemene overeenkomsten zijn tussen de europeanisering van de openbare sfeer in het buitenland en die in Nederland of dat Nederland in bepaalde opzichten een interessante uitzondering vormt, hetzij vooroplopend, hetzij achterblijvend. In de voorgaande twee hoofdstukken is het doen en laten van Nederlandse europolitici en eurojournalisten in detail geschetst. In dit hoofdstuk wordt de schets aangevuld met het doen en laten van hun Europese tegenhangers.

Allereerst wordt nagegaan of vertegenwoordigers van overheidsinstanties, politieke partijen en maatschappelijke verenigingen in het buitenland opvattingen hebben over de betekenis van de EU en Europese openbaarheid die lijken op opvattingen van Nederlandse europolitici. Hierbij wordt gebruik gemaakt van gegevens die op gelijke wijze zijn verzameld in

Duitsland, Italië, Frankrijk, Groot-Brittannië en Spanje. Vervolgens wordt gekeken naar de daadwerkelijke verslaggeving. Kunnen in deze landen dezelfde patronen worden gevonden als in de Nederlandse pers? Aan het slot wordt het vizier gericht op opvattingen van eurojournalisten in andere landen over de eigenaardigheden van nieuws over Europese zaken, opnieuw in verhouding tot hun Nederlandse collega's.

Europolitici vergeleken

Het land dat volgens de meest recente eurobarometer, uit 2008, verreweg het meest enthousiast is over Europese samenwerking is Nederland; 75 procent van de ondervraagde burgers geeft te kennen het EU-lidmaatschap als iets goeds te beschouwen. Voor Spanje is dit 65 procent, Duitsland 60 procent, Frankrijk 48 procent en Italië 39 procent. In Groot-Brittannië is men van oudsher het minst enthousiast. Slechts 30 procent van de Britse respondenten geeft aan een positief oordeel over het EU-lidmaatschap te hebben.[4] Dit beeld wordt negatiever wanneer respondenten wordt gevraagd of ze zich betrokken voelen bij Europese zaken. Volgens een eerdere eurobarometer uit 2008 heeft 28 procent van de Duitsers dit gevoel, gevolgd door Spanjaarden en Nederlanders met 26 procent, Italianen met 24 procent en Fransen met 23 procent. Britten voelen zich het minst betrokken. Slechts 9 procent zegt een gevoelsmatige betrokkenheid bij de EU te hebben. In dit perspectief wekt het geen verbazing dat 94 procent van de Britse respondenten tevreden is met de democratie in eigen land (de hoogste score van alle lidstaten), terwijl slechts 33 procent dat oordeel velt over het democratisch karakter van de EU (de laagste score). De Britten hebben dan ook een bijzonder gering vertrouwen in Europese instellingen. Het imago van de EU is het minst positief in Groot-Brittannië.[5]

Uit onderzoek is tevens bekend dat burgers in Europese landen in de huidige tijd minder vertrouwen hebben in politieke partijen dan in andere maatschappelijke instellingen zoals het bedrijfsleven en de vakbeweging.[6] In de laatste eurobarometer uit 2008 staat dat 86 procent van de Franse burgers de politieke partijen wantrouwt, gevolgd door 81 procent van de Britten, 79 procent van de Italianen, 77 procent van de Duitsers, 56 procent van de Nederlanders en 52 procent van de Spanjaarden.[7]

Neemt men aan dat gekozen en op herverkiezing gerichte politici zich niet van hun wantrouwige achterban willen vervreemden, dan mag men verwachten dat deze verscheidenheid van de publieke opinie over Europese samenwerking in de verschillende lidstaten terugkomt in een ver-

scheidenheid van visies onder europolitici. Opvallend genoeg, blijken er echter slechts kleine verschillen te bestaan tussen de opvattingen van de europolitici in de door ons onderzochte Europese landen. De meesten zijn gematigd positief over Europese samenwerking, waarbij de meest kritische geluiden te beluisteren zijn bij vertegenwoordigers van belangengroepen en maatschappelijke organisaties, in het bijzonder in de sector vreemdelingenbeleid.[8] Groot-Brittannië vormt een uitzondering, want daar zijn vooral de vertegenwoordigers van politieke partijen en overheidsinstellingen kritisch. Dit valt te verklaren uit de brede euroscepsis van de massa en de voorkeur voor pragmatische Europese samenwerking van de Britse elite.

> 'We zijn sterk tegen verdere integratie, omdat we simpelweg niet denken dat het ook maar in iemands belang is.' (parlementslid Conservatieve Partij, Groot-Brittannië[9])

> 'Er zijn gebieden waar meer integratie in het nationaal belang is en andere waar het onnodig en niet zinvol is.' (vertegenwoordiger ministerie van Buitenlandse Zaken, Groot-Brittannië[10])

Europolitici in de agrarische sector zijn in alle landen het meest positief over Europese samenwerking. Een vertegenwoordiger van het Franse ministerie van Landbouw sprak zelfs over de noodzaak het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid te verdedigen tegen hernationalisering en toenemende toepassing van de open methode van coördinatie (OMC, een zachtere vorm van samenwerking dan harmonisering van wetgeving) zoals die in andere beleidssectoren in de mode zijn.[11] Een vertegenwoordiger van de Italiaanse organisatie van landbouwproducenten verwoorde het als volgt.

> 'De "founding fathers" van Europa hadden een duidelijk beeld voor ogen; iets wat vandaag de dag ontbreekt. Nu maken ze alleen maar ruzie over stemmen en machtsposities en niet over de meest belangrijke principes die aan de Europese Unie ten grondslag zouden moeten liggen. [...] Tegelijkertijd heeft de EU niet kunnen bereiken wat de gewone burger wil: werk, veiligheid en vrede.' (vertegenwoordiger COSPA, Italië[12])

Voor Britse europolitici die met steun van hun respectieve nationale achterbannen afstand nemen van de consensus over samenwerking tussen europolitici op het vasteland, ligt het voor de hand openbaar politiek te bedrijven en de strijd aan te gaan. Dit geldt in theorie ook voor populistische en sceptische europolitici in Scandinavië, Oost-Europa en het vas-

teland, waaronder Nederland. Openbaarheid lijkt, alweer in theorie, veel kostbaarder en gevaarlijker voor continentale europolitici in het midden van de partijpolitiek (in Nederland christen-democraten, sociaal-democraten en liberalen), die een bestuurlijke consensus bereiken en onderhouden welke in veel gevallen veraf staat van de publieke en electorale opinie in hun land. Hoe zit dit feitelijk?

In *alle* landen zijn europolitici nog steeds actiever op het nationale niveau dan op het Europese niveau en wordt de besloten tactiek vaker gebruikt dan de open tactiek. Het is daarbij interessant op te merken dat van alle onderzochte landen de open tactiek op nationaal niveau het minst ontwikkeld is in Nederland. Op Europees niveau maakt Frankrijk het minst gebruik van de open tactiek, maar ook hier volgt Nederland daar pal achter. In vergelijkend perspectief weerlegt dit het vigerende Nederlandse zelfbeeld van een open samenleving met een levendige en kritische openbaarheid. Onze gegevens bevestigen wel de bekende stelling dat leiders en elites in de Nederlandse consensusdemocratie weerbarstige geschillen mijden en zaken doen achter de schermen, zeker als het om buitenlands beleid gaat.

Kijken wij vervolgens naar het type actor dat een voorkeur heeft voor open tactieken, dan komt naar voren dat dit *vooral* politieke partijen en maatschappelijke verenigingen zijn. Voor sommigen is dat een gemeenplaats.

> 'Mediastrategieën zijn tegenwoordig fundamenteel om publieke steun te krijgen, omdat de maatschappij gefragmenteerd is, het maatschappelijk middenveld afwezig is en er sprake is van een sterke personalisering van het politieke leven.' (woordvoerder Europese zaken, *Forza Italia*, Italië[13])

Voor anderen is de open tactiek een verrassende keuze.

> 'Voor ons zijn de relaties met de media fundamenteel, omdat ook het beste product een mediastrategie nodig heeft om verkocht te worden.' (vertegenwoordiger Caritas, Italië[14])

Vertegenwoordigers van de overheid en belangengroepen gebruiken vaker besloten tactieken. Vertegenwoordigers van overheidsinstellingen zijn hierin het meest uitgesproken. Ze zien contacten met andere beleidsmakers of politici als hun voornaamste taak. Tegelijkertijd zien ze wel degelijk de meerwaarde van integratie van open tactieken in hun actierepertoire.

> 'Iedereen wordt aangemoedigd altijd rekening te houden met de publieke consequenties van het beleid dat ze voorstellen of bespreken. Alles

> wat aan de ministers wordt voorgelegd, moet een onderdeel hebben dat aandacht besteedt aan de media en het parlement.' (vertegenwoordiger ministerie van Buitenlandse Zaken, Groot-Brittannië[15])

> 'Het zijn communicerende vaten. Je moet eerst voorbereidend werk doen, daarna kan je persoonlijke contacten op het politieke niveau aanwenden. Zonder weerklank in de media en bij het publiek gebeurt er niets.' (vertegenwoordiger Boerenbond, Duitsland[16])

Hoe zien de europolitici in de verschillende landen hun relaties met de media? In geen enkel land worden ernstige problemen gemeld. Factoren die overal van belang lijken te zijn voor goede contacten met de media zijn invloed in het politieke spel en voldoende ruimte om te investeren in goede verhoudingen met de pers.

> 'Alhoewel we af en toe proberen verhalen en onderwerpen in de krant te krijgen, kunnen we de nieuwsagenda niet bepalen. We zijn niet groot of belangrijk genoeg. We moeten onze agenda afstemmen met die van de media. In dat opzicht is er een probleem.' (vertegenwoordiger *Asylum Aid*, Groot-Brittannië[17])

> 'Relaties met de media zijn moeilijk. We krijgen niet de aandacht die we zouden willen, maar aangezien we alleen met vrijwilligers werken, kunnen we de contacten met de media niet voldoende onderhouden.' (vertegenwoordiger *Europa-Union Deutschland*, Duitsland[18])

Dit geldt overigens niet alleen voor organisaties die nationaal zijn georganiseerd, maar ook voor Europese associaties.

> 'Dat is precies een van onze grootste problemen. We hebben niet voldoende geld om contact te onderhouden door bijvoorbeeld journalisten mee uit lunchen te nemen.' (vertegenwoordiger Europese landbouworganisatie[19])

Wanneer het specifiek over Europese zaken gaat, rapporteren vooral Britse organisaties problemen met toegang tot de media.

> 'We hebben af en toe problemen met de manier waarop ze dingen verslaan. Het is moeilijk met Europese onderwerpen, waarvan je weet dat kranten hun eigen agenda hebben. Het helpt niet als ze de indruk geven dat we Brussel de schuld geven – wat we niet doen – we zijn agnostisch

als het over Europa gaat. Het is een gegeven waarbinnen we werken.' (vertegenwoordiger Consumentenorganisatie, Groot-Brittannië[20])

'We hebben alleen problemen met die delen van de media die een vooringenomen standpunt hebben met betrekking tot Europa dat tegengesteld is aan het onze. Soms is het moeilijk onze boodschap over te brengen, en als dat lukt geven ze er vaak gevolg aan met een *spoiler story*.' (vertegenwoordiger *European Movement*, Groot-Brittannië[21])

Beeldvorming in de Europese media

Hoe zijn de europolitici met hun beleidsvoorkeuren, coalities, netwerken, relaties met nieuwsmedia en mediastrategieën terug te vinden in het nieuws dat de pers verspreidt?

Het eerste dat opvalt is dat de nationale stem in nieuwsberichten in Nederland betrekkelijk hoog is (of luid is, voor wie de beeldspraak letterlijk neemt) in vergelijking met de andere landen. De berichtgeving wordt minder overheerst door nationale actoren dan in Groot-Brittannië (67 procent van het totale aantal aanspraken) en Italië (57 procent). Maar met een aandeel van 53 procent voor Nederlandse actoren is de berichtgeving meer nationaal dan in Duitsland (50 procent), Frankrijk (48 procent) en Spanje (45 procent). Dit is wederom in strijd met de reputatie en het zelfbeeld van Nederland als open samenleving en internationaal gerichte staat.

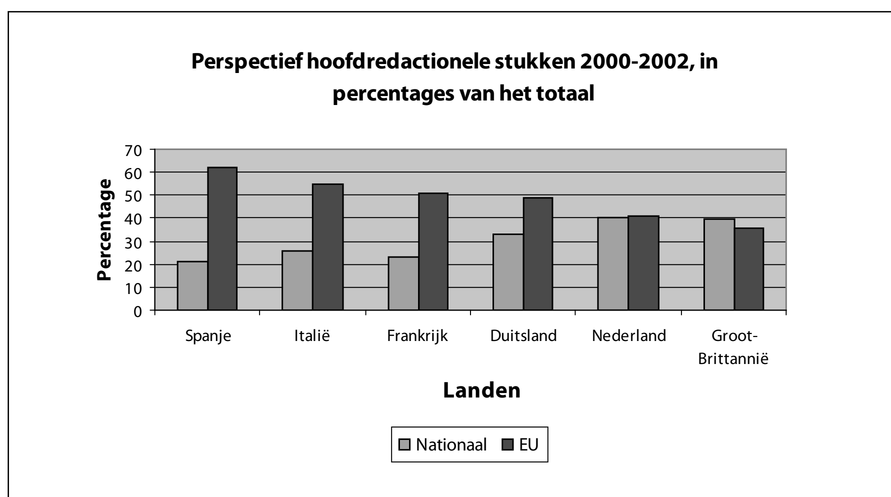
Hetzelfde patroon geldt min of meer voor de aard van de geadresseerde in de aanspraken en het perspectief waarin aanspraken worden geplaatst. Nederland scoort middelmatig op beide criteria in vergelijking met de andere landen uit ons onderzoek. Met betrekking tot het perspectief moet echter worden opgemerkt dat in het laatste jaar waarvoor de analyse is uitgevoerd (2002) sprake was van een duidelijke stijging van aandacht voor de Europese invalshoek. Voor alle beleidssectoren samen werd in 33 procent van de nieuwsberichten een onderwerp in het Europese perspectief geplaatst. Dat was in dat jaar, samen met de Spaanse kranten, de hoogste score in de zes vergeleken landen.

Als vervolgens preciezer wordt gekeken naar de inhoud van de verslaggeving in vergelijkend perspectief, valt de overeenkomst met de Britse pers op. Hoewel in alle landen een kritische houding tegenover aangesproken actoren overheerst, is dit het meest duidelijk in Nederland en Groot-Brittannië. Tevens is de Nederlandse pers nog net iets negatiever over Europese actoren dan de Britse kranten, maar daarmee altijd nog po-

sitiever dan over de eigen, Nederlandse, actoren. Dit verschijnsel zien wij terug in alle kranten. De algemene tendens van de nieuwsberichten valt in alle landen positief uit voor Europese samenwerking, waarbij er door de jaren heen wel sprake is van afnemend enthousiasme. Ook hier scoort Nederland gemiddeld. De Britse nieuwsberichten zijn het minst positief, de Franse het meest enthousiast.[22]

De indruk van journalistiek neerlandocentrisme die hierboven wordt gewekt, wordt versterkt door de inhoud van de Nederlandse hoofdredactionele commentaren in vergelijking met die uit andere landen. Weliswaar houden de commentaren met een Nederlands en Europees brandpunt elkaar min of meer in evenwicht (respectievelijk 40 en 41 procent van het totaal[23]), maar toch is dit na Groot-Brittannië de laagste score voor een Europees brandpunt, en is de nadruk op het nationale element sterker dan in elk van de zes andere onderzochte landen. Als wij daarnaast de aanleiding om een commentaar te schrijven bezien, dan betreft die in bijna zestig procent van de gevallen een nationaal voorval. Dit is hoger dan in alle andere landen uit ons onderzoek. Ter vergelijking: in Italië, Spanje en Frankrijk is de aanleiding in respectievelijk 25, 30 en 32 procent van nationale aard. In slechts 22 procent van de gevallen vormde een gebeurtenis op het Europese niveau de aanleiding om een commentaar te schrijven; wederom beneden het gemiddelde van de zes landen.

Figuur 5.1 Perspectief hoofdredactionele stukken 2000-2002



Overigens zijn de Nederlandse commentaren in vergelijking met de andere landen niet bijzonder kritisch ten aanzien van voortgaande Europese samenwerking. Alleen in de Britse pers werd een tamelijk negatieve houding gevonden. De Duitse hoofdredactionele stukken waren het meest positief. Tegelijkertijd zijn de Nederlandse commentaren wel negatiever ten aanzien van specifieke Europese actoren, terwijl deze in vergelijking met de andere landen minder vaak direct worden aangesproken.[24] Wat betreft dit laatste aspect toont de Nederlandse pers weer veel overeenkomst met de Britse media.

De referentiekaders die worden gebruikt in de hoofdredactionele commentaren uit de onderzochte landen komen redelijk overeen. De meest opvallende verschillen zijn dat historische beschouwingen en verwijzingen naar het huidige integratieproces het meest aanwezig zijn in Franse commentaren en instrumentele referentiekaders het meest voorkomen in Britse hoofdredactionele stukken. Nederland springt eruit als het gaat om de toepassing van economische beeldspraken.

Er is, alles bij elkaar, dus sprake van een gedifferentieerde maar toch sterk op elkaar lijkende verslaggeving in de verschillende Europese landen, waarbij alleen de Britse pers afwijkt. Hoe kijken de inwoners van deze landen nu aan tegen de rol van de pers in het politieke en maatschappelijke debat over Europese zaken?

Volgens de meest recente gegevens van de eurobarometer uit 2008 hebben Nederlandse respondenten met 61 procent het meest vertrouwen in hun nationale pers. Vergelijkende cijfers voor de andere landen leveren een percentage op van 60 procent voor Spanje, 46 procent voor Duitsland en Frankrijk, 35 procent voor Italië en slechts 19 procent voor Groot-Brittannië.[25] Meer in het bijzonder gevraagd naar hun mening over verslaggeving in de pers over Europese zaken zei volgens een eerdere eurobarometer in 2008 47 procent van de Italianen dat er te weinig aandacht wordt geschonken aan Europa; 44 procent van de Nederlandse respondenten is dezelfde mening toegedaan, evenals 42 procent van de Fransen en 37 procent van de Britten. De Duitsers waren op dat moment het meest positief over de objectiviteit van de pers; 61 procent vindt dat de pers afgewogen verslag doet over Europese zaken, gevolgd door 55 procent van de Nederlanders, 48 procent van de Fransen, Italianen en Spanjaarden, en 36 procent van de Britten.[26] De respondenten uit de door ons onderzochte landen voelden zich volgens dezelfde eurobarometer allemaal even goed of minder goed geïnformeerd over Europese politieke zaken in verhouding tot het Europese gemiddelde. De percentages lagen dicht bij elkaar. 18 procent van de Duitsers en Italianen liet weten zich goed geïnformeerd

te voelen. Dit gold ook voor 17 procent van de Spanjaarden, Fransen en Britten en 13 procent van de Nederlanders. Ter vergelijking: 50 procent van de Slovenen meende op dat moment wel ingelicht te zijn (de hoogste score) en slechts 9 procent van de Grieken en Bulgaren hadden dat gevoel (de laagste score).

Als deze antwoorden vergeleken worden met de daadwerkelijke kennis van de respondenten, levert dit voor enkele landen een boeiende momentopname op. Zo blijken de Grieken opeens over de meeste kennis van de EU te beschikken. Voor de landen uit het hier gepresenteerde onderzoek geldt dat de Duitsers het beste op de hoogte zijn, gevolgd door de Fransen, de Nederlanders (allen boven het Europese gemiddelde), de Spanjaarden, de Italianen en de Britten. Deze laatste twee nationaliteiten waren het slechtst op de hoogte van alle nationaliteiten in de lidstaten.[27]

Eurojournalisten vergeleken

Hoe kijken de journalisten aan tegen hun publiek, Europese zaken en de verslaggeving daarover? Allereerst valt op dat Nederlandse verslaggevers vergeleken met de andere onderzochte landen veruit het meest negatief zijn over de belangstelling van hun lezers in politiek in het algemeen, en Europese politiek in het bijzonder. Ook schatten ze, op hun Britse collega's na, de kennis onder hun lezers het laagste in. Italiaanse en Duitse journalisten zijn doorgaans het meest positief over hun lezers; een beeld dat voor de Duitsers beter lijkt te kloppen dan voor de Italianen. Nederlandse journalisten voelen veel minder dan hun collega's in andere landen de verantwoordelijkheid hun publiek op de hoogte te brengen van Europese zaken om zodoende het democratische tekort te verkleinen. De Spaanse journalisten nemen deze taak het meest serieus, deels gemotiveerd door het Europese enthousiasme in Spanje. Interessant genoeg vinden de meeste geïnterviewde Britse verslaggevers dat hier voor hen ook een belangrijke verantwoordelijkheid is weggelegd.[28]

> 'De pers speelt een dubbele rol: zij volgt het proces en tegelijkertijd kan zij dit versnellen. Zij is een drijvende kracht achter de integratie.' (verslaggever *ABC*, Spanje[29])

> 'Ik wil graag geloven dat de uitgebalanceerde manier waarop de *The Guardian* verslag doet over de EU, heeft bijgedragen tot een beter geïnformeerd en meer evenwichtig debat. Maar het is erg moeilijk te bewij-

zen dat dit het geval is. Ik denk dat wat de eurosceptische kranten doen zeer schadelijk is. Ze vertellen leugens, overdrijven en geven op een ongelooflijke manier valse informatie. [...] Ik denk dat ze een zeer zware verantwoordelijkheid hebben voor het verdraaien van de werkelijkheid en het projecteren van een absurde vijandigheid op wat alles bij elkaar toch een gemeenschappelijke onderneming is met de toestemming van regeringen en bevolkingen.' (Europees verslaggever *The Guardian*[30])

Nederlandse eurojournalisten zijn veel feller in hun afwijzing van Europees paternalisme door media dan hun buitenlandse collega's, zoals al bleek in hoofdstuk 4. Als belangrijkste beletsel voor het publiceren van een artikel over Europa wordt door vrijwel alle journalisten de beperkte beschikbaarheid van ruimte genoemd. Bijkomend probleem hierbij is dat stukken over Europese zaken vaak wat meer achtergrondinformatie moeten bevatten, omdat niet iedereen begrijpt hoe Europese politiek werkt.

'De ruimte is onvoldoende, omdat je lezers zich niet dagelijks met deze materie bezighouden. Daarom is het van belang het onderwerp goed uit te leggen aan het publiek. Extreme synthese kan niet worden toegepast op erg technische en ingewikkelde zaken.' (Europees correspondent *La Nazione*[31])

Een tweede beletsel betreft de belangstelling van het publiek. Veel journalisten zijn het erover eens dat het de kunst is 'Europa' zo dicht mogelijk bij de burger te brengen. Een verslaggever van een Britse boulevardkrant levert op dit punt harde kritiek op de kwaliteitskranten.

'Ik denk dat het publiek wel degelijk geïnteresseerd is zolang je het maar niet verpakt als "hier is een verhaal over Europese politiek", wat de kwaliteitskranten doen, en het plaatst op een "Europese politiek pagina". Ze verslaan bijvoorbeeld een conversatie tussen de president van de commissie en iemand anders over iets obscuurs, maar wat mensen interesseert is of ze compensatie krijgen als hun Ryan Air-vlucht vertraging heeft of hoe een recente Brusselse regeling van invloed is op de prijs van hun nieuwe auto.' (Europees correspondent *Mirror*, Groot-Brittannië[32]).

Tegelijkertijd schatten zij en haar collega's in dat de lezers van de Mirror geen enkele kennis van Europese zaken hebben en daar ook niet in

geïnteresseerd zijn. Voor Nederlandse journalisten was vooral de afwezigheid van brandende kwesties, politiek debat en duidelijke standpunten van politici van belang. Dit is een waargenomen beletsel dat elders alleen onder Duitse journalisten meespeelde. Een redacteur van de *Frankfurter Algemeine Zeitung* benadrukte bijvoorbeeld dat Europa zo verwarrend is door de onophoudelijke strijd om een technisch compromis. Dit leidt er volgens hem toe dat de hoofdlijnen minder duidelijk worden en daardoor het onderwerp meer ingewikkeld.

> 'De uitdaging is om je punt te maken zonder dat de lezer in slaap valt na de derde regel van je artikel.' (redacteur *FAZ*, Duitsland[33])

Een fors aantal journalisten bekritiseert de persvoorlichting van de Europese instellingen.

> 'Moet je eens proberen om het Brusselse perscentrum te bereiken na zes uur. Het is dicht en je kunt geen enkel departement bereiken. Het is een andere cultuur en mentaliteit.' (parlementair verslaggever *Scotsman*, Groot-Brittannië[34])

Een Duitse verslaggever heeft hierover echter een heel andere mening.

> 'Toegang tot informatie is een groot probleem in Afrika of andere regio's van de wereld, maar niet in Brussel. [...] In Brussel worden er honderden mensen betaald om naast de telefoon te zitten voor het geval er iemand belt met een vraag.' (verslaggever *FAZ*, Duitsland[35])

Dit verschil van inzicht draait bij nader inzien om de manier waarop informatie wordt verstrekt.

> 'Het hoofd van het DG communicatie begrijpt de pers niet en heeft nooit in de journalistiek gewerkt.' (Europees correspondent *Mirror*, Groot-Brittannië[36])

Hoe kijken, ten slotte, eurojournalisten zelf aan tegen Europese samenwerking? In algemene zin zijn eurojournalisten positiever over het Europese integratieproces dan europolitici. In het bijzonder waarderen ze de bijdrage die de EU levert aan Europese veiligheid, stabiliteit en economische groei. Dit geldt ook voor Britse journalisten! Zij koesterden wel twijfels over verdergaande supranationalisering van Europese samenwer-

king en voorzagen een toename van flexibele soorten van integratie. Sommigen beklemtoonden de noodzaak van beleid dat Europa dichter bij de burger brengt.

> 'De instellingen hebben publieke steun nodig en ze zouden betekenis moeten hebben voor de mensen. De EU moet echt iets doen om de harten van de Europeanen te veroveren.' (binnenlandse redacteur *The Guardian*, Groot- Brittannië[37])

> 'Ik ben het met eurosceptici eens dat de integratie altijd van boven is opgelegd.' (landbouwverslaggever *Il Corriere della Sera*, Italië[38])

Nederland in vergelijkend perspectief

De olifant in de kamer van de vergelijking tussen europeanisering van de openbare sfeer in lidstaten van de EU is de afwijking van Groot-Brittannië. Britse europolitici zijn het meest sceptisch over Europese samenwerking, de verslaggeving is het meest gericht op het binnenland en de inhoud van nieuwsartikelen en commentaren het meest kritisch over Europese plannen en maatregelen. Op een belangrijk punt blijkt er echter een grote overeenkomst te bestaan tussen de Britse en de Nederlandse toestand.

In beide landen is de verslaggeving overwegend negatief over aangesproken actoren en worden Europese beleidsmakers fors bekritiseerd. De hoofdredactionele commentaren zijn sterk nationaal gericht en schenken weinig aandacht aan Europese onderwerpen. Britse en Nederlandse journalisten schatten hun lezers laag in als het om kennis en belangstelling met betrekking tot Europese zaken gaat. Anders dan de Britse eurojournalisten, menen Nederlandse eurojournalisten dat hier geen democratische taak voor hen is weggelegd. Ze wijten het gebrek aan belangstelling voor Europese zaken aan een achterblijvende politisering door politieke partijen en sociale bewegingen. In het licht van het relatief slecht ontwikkelde gebruik van open tactieken van beïnvloeding en machtsuitoefening door politieke actoren (met regeringscoalities in Den Haag voorop), slaan ze daarmee de spijker op de kop.

6 De 'openbaring' van Europa

'Gevraagd naar het grootste gevaar voor Europa antwoordde oud-voorzitter van de Europese Commissie Jacques Delors ooit: gebrek aan ambitie en nostalgie naar het verleden. Ik ben het daarmee eens, maar voeg daaraan toe: gebrek aan discussie.'

Beatrix van Oranje-Nassau, koningin der Nederlanden,
in een voorbeschouwing bij Lo Breemer en Leonard Ornstein,
Paleis Europa. Amsterdam: Bezige Bij, 2007, 9-10

De gangbare wijsheid over de europeanisering van de Nederlandse politiek kan beknopt worden samengevat. Gevestigde politieke partijen hebben zich qua manier van volksvertegenwoordiging en opzet van belangenbehartiging ingesteld op een voortgaand proces van Europese integratie. Daarbij wordt de Eerste Kamer bewust ingeschakeld.[1] Maar toch hebben Europese zaken geen hoge prioriteit in verkiezingsprogramma's. Die worden buiten de campagnes voor de verkiezingen van de Tweede Kamer gehouden en vormen evenmin een speerpunt in de oppositie van nieuwe partijen. Belangengroepen en sociale bewegingen houden zich steeds heviger bezig met beïnvloeding van besluitvorming op het Europese niveau in de achterkamers (lobby's) te Den Haag en Brussel. Maar de kranten en omroepen – twee andere belangrijke spelers in de openbare sfeer – besteden weinig aandacht aan de EU in zijn schemergebied tussen hogere geopolitiek en ingewikkelde plaatselijke uitvoering van gezamenlijk bestuur. Onder de bevolking is sprake van afnemende waardering voor het Europese lidmaatschap van Nederland na een hoogtepunt aan het begin van de jaren negentig. Maar de algemene steun voor Europese integratie is nog steeds vrij omvangrijk in vergelijking met de overige lidstaten. Zijn onze bevindingen een bevestiging of ondermijning van deze gangbare wijsheid?

Ons antwoord is een plaatsing van Nederland op het volgende traject.

Europese integratie → europeanisering van de overheid → ontstaan van euroscepsis (inhoudelijke onenigheid over beleid en een gevoel van democratisch tekort wat betreft beleidsprocedures) → politisering en europeanisering van de openbare sfeer → normalisering van Europa als legitiem onderdeel van het politieke bedrijf in Nederland → vereenzelviging met Europa in de burgerij

Wij stellen dat Nederland zich ergens tussen de derde en vierde fase bevindt. Er is geen verzetsbeweging gericht op uittreding of uitzonderingen op integratie (het *opting out*, zoals de Britten dat doen). Maar er is wel sprake van duurzame euroscepsis, een behoefte aan een pas op de plaats, en een streven naar nieuwe consensus over de plaats van Nederland in de EU van de eenentwintigste eeuw en naar beheersing van een als gevaar beleefde polarisatie tussen voorstanders en tegenstanders van een sterke Europese bestuurslaag.

In dit antwoord bespreken wij eerst kort onze onderzoeksresultaten, waarbij ook de moeizame Nederlandse 'openbaring van Europa' wordt vergeleken met die in de oude grote lidstaten plus Spanje. Daarna volgt een nadere bezinning op de betekenis van onze onderzoeksresultaten voor beoefenaren van sociale wetenschappen, filosofen, politici en bestuurders, alsmede eigenaren van nieuwsmedia en journalisten. Het hoofdstuk eindigt met een slotbeschouwing over scenario's voor de komende ontwikkeling van de EU na de constitutionele malaise en plichtmatige herdenking van het Verdrag van Rome (1957) in Berlijn tijdens de lente van 2007 (het Duitse voorzitterschap van Merkel) en na de opleving van gezamenlijke daadkracht ter bezwering van de kredietcrisis in de herfst van 2008 (het Franse voorzitterschap van Sarkozy). De scenariomethode is onmisbaar geworden in de bezinning op Europa.[2] Daarnaast gaat dit slothoofdstuk in op de waarschijnlijke Nederlandse koers uit de ondiepte van chagrijnige euroscepsis en het mooie idee van de filosoof Jürgen Habermas over een democratische openbaarheid op twee niveaus (pan-Europees en nationaal) als voorwaarde voor voortgezette vrede en zelfs bloei van Europese eenheid in de volgende vijftig jaar.

Nederlandisering van Europese integratie

Nederland was en blijft een vroege deelnemer aan nieuwe rondes van Europese integratie, van het Verdrag van Rome tot de afspraken over de monetaire unie (Maastricht), grensbewaking (Schengen) en politionele

samenwerking (Prüm).[3] Wat houdt dit trouwe lidmaatschap nu in voor de europeanisering van het nationale politieke systeem in ruime zin?

Op grond van onze vraaggesprekken en het materiaal uit onze aansprakenanalyse mag om te beginnen een duidelijke maar gevarieerde en niet rechtlijnige europeanisering worden geconstateerd. Vrijwel alle geïnterviewden geven te kennen dat de betekenis van de EU voor hun belangenbehartiging blijft toenemen. Tegelijkertijd werd de oude betekenis van het nationale niveau benadrukt. Belangenbehartiging gebeurt zowel in Den Haag als in Brussel en, in iets mindere mate, in de hoofdsteden van andere Europese lidstaten. Voorts kwam naar voren dat het bewustzijn en de praktijk van europeanisering afhangen van de desbetreffende sector en het soort organisatie. Georganiseerde boeren zijn hier veel verder dan bijvoorbeeld organisaties van ouderen, omdat de EU zich traditioneel meer ontfermt over landbouw dan over de pensioenregelingen in de lidstaten. Differentiatie van de graad van europeanisering per beleidssector was een van onze uitgangspunten, dat dus wordt bevestigd door het onderzoek. Wij hadden echter niet verwacht dat deelterreinen op uiteenlopende wijze worden beïnvloed door Europees beleid, en dat er tevens een proces van hernationalisering op gang kan komen, zoals dat het geval lijkt te zijn bij het landbouwbeleid. Verschuiving van Europese regelgeving van quota en prijsafspraken naar plattelandsbeheer en voedselveiligheid houdt in dat Europees landbouwbeleid zich ook uitstrekt over de volksgezondheid, terwijl daarnaast boeren, hun woordvoerders en gezagsdragers proberen de nationale beleidsruimte weer te vergroten. Niettemin dringt het besef van een blijvend zwaar gewicht van de Europese bestuurslaag vaak slechts langzaam door tot organisaties en functionarissen in de respectieve beleidsvelden. Menig woordvoerder meldde ons een titanenstrijd in de eigen organisatie te moeten voeren om de Europese bandbreedte te laten doorwerken in operationele routines.

Het opvallende resultaat uit de analyse van politieke aanspraken in de openbaarheid is dat allerlei onderwerpen in toenemende mate in een Europese context worden geplaatst, terwijl deze discussie vooral wordt gevoerd door, met en voor Nederlandse europolitici (dus niet actoren namens de EU of uit andere lidstaten of in een internationaal verband). In die zin is er veeleer sprake van een nederlandisering van Europese zaken dan van een europeanisering van Nederlandse zaken. Bovendien spelen vertegenwoordigers van de overheid in deze bijzondere europeanisering een vrij overheersende rol in vergelijking met niet-statelijke actoren, zoals vertegenwoordigers van belangengroepen, verenigingen en nieuwsmedia.[4] Vertegenwoordigers van de uitvoerende macht/regering hebben

kennelijk zowel in de sfeer van het beleid als in de openbare sfeer het initiatief. Ze hebben tevens een positiever beeld van Europese integratie dan andere Nederlandse vertegenwoordigers. Dit alles bleek zowel uit de vraaggesprekken als uit de bestudeerde aanspraken. Het toont aan dat Europese besluitvorming niet alleen vervlochten wordt met nationale besluitvorming op ministeries, in het parlement en in overlegorganen van de centrale overheid, maar ook belangrijk is voor de manier waarop bestuurders, politici en leiders van belangengroepen zich gedragen in een overwegend op Nederland gerichte en scheef georganiseerde openbaarheid. De aanpassing van de Nederlandse politiek aan het Europese kader is vooralsnog indirect en deels ook oppervlakkig. De structuur en werkwijze van de overheid, de politieke cultuur, de politieke communicatie, het activisme van de bevolking en haar mentaliteit (om niet te zeggen nationale identiteit) veranderen wel, maar niet zo zeer door de Europese integratie.[5]

Een groot aantal respondenten sprak zich onomwonden en in gunstige zin uit over de onomkeerbaarheid van het proces van Europese integratie. Dit weerhield hen niet van de uiting van voorkeuren en voorbehouden. Het merendeel van de door ons ondervraagde europolitici toonde zich voorstander van supranationaliteit in economische samenwerking, maar pleitte daarnaast voor het behoud van nationale zeggenschap over sociale, culturele en ethische strijdpunten en agendapunten. Dit tendeert naar voorzichtige en selectieve ondersteuning. Het mag voor een deel worden uitgelegd als aanvaarding van Europese bemoeienis met Nederland en erkenning van Europese uitstraling van Nederlands beleid (zogeheten externe effecten over de landsgrens heen, zoals Europa-brede effecten van het gedogen van verdovende middelen) als gebruikelijke gang van zaken. Kunnen wij een dergelijke normalisering ook bespeuren in het politieke debat, zoals wij zouden verwachten op grond van de hierboven geformuleerde hypothese over de keten van europeanisering in een oude (kleine) lidstaat?

Hernieuwde consensus rond zakelijke Europese samenwerking

Europese betrekkingen worden in Nederland gekenmerkt door een zekere depolitisering. Er is een neiging onder leiders van politieke partijen en verenigingen van belanghebbenden om puur politieke en ook ideologisch en emotioneel geladen beslissingen over het Europese project te presenteren als de vrucht van economisch-wetenschappelijke, juridisch-technische, en bestuurlijk-instrumentele afwegingen.[6] Deze neiging hangt sa-

men met de lange naoorlogse periode waarin de publieke opinie globaal positief stond tegenover Europese elite-initiatieven, zolang er maar vrede en voorspoed heersten en de burger in haar of zijn dagelijkse leven niet werd gehinderd door Europese bemoeizucht. Depolitisering past ook in een traditie van pacificatie (zakelijk overleg), diplomatie (besloten overleg), afspraken binnen een bovenlaag van weldenkende leiders en elites (gesloten en afgebakend overleg), het beeld van Europa als uitvergroting van de Nederlandse methode van machtsdeling en consensusvorming (voortdurend overleg, soms tot diep in de nacht), en, recenter, het poldermodel tijdens de kabinetten van Lubbers en Kok (interactief overleg over marktwerking en hervorming van de overheid).[7]

Depolitisering uit zich in afwezigheid dan wel zwakte van een fundamenteel en breed debat. Concreet betekent dit dat Europese onderwerpen een bijrol spelen in de verkiezingsprogramma's van politieke partijen, er weinig verschil is tussen de standpunten van de politieke partijen aangaande Europa, en de behandeling van een en ander in de ministerraad en het parlement betrekkelijk weinig tijd en andere hulpbronnen in beslag neemt. Voorts houdt depolitisering in dat verenigingen en georganiseerde burgers niet of nauwelijks in beweging komen rond Europese interventies en instellingen. Ook wordt depolitisering gekenmerkt door beperkte openbare onenigheid in de media tussen actoren die bij het Europese beleid van Nederland en van de EU zelf zijn betrokken, plus beperkte discussie tussen publieksintellectuelen over de geschiedenis, filosofie en praktische werking van Europese samenwerking.

Is hierin de afgelopen vijftien jaar verandering gekomen? De algemene tendens is een afname van enthousiasme ten aanzien van verdergaande Europese samenwerking onder zowel politici en bestuurders als de bevolking. Dit gaat gepaard met een toename van voorwaardelijke en gerichte steun (zoals steun voor Europees milieubeleid). Door de jaren heen kan een aantal openbare strijdpunten worden geïdentificeerd, waarbij de discussie rond de toetreding van tien nieuwe lidstaten in 2004 en de discussie rond de houdbaarheid van het Stabiliteit- en Groeipact sinds 1997 het meest in het oog springen. Echter, wat alle publieke debatten tot dusver gemeenschappelijk hebben is dat ze het vermeende nationale belang in een concurrentie met andere Europese lidstaten (zowel grote als kleine landen) betreffen, terwijl het Europese belang en perspectief niet of nauwelijks aan bod komen in het binnenlandse politieke debat en dat debat zelden grensoverschrijdend is.[8] Er is de laatste jaren wel sprake van een systematischer berichtgeving over Europese zaken in de kwaliteitspers en van toenemende betrokkenheid van publieksintellectuelen bij de Europese

politiek, getuige de publicaties en conferenties van het Tilburgse instituut Nexus en het verkoop- en kijksucces van *In Europa* van de historicus Geert Mak. Maar deze verrijking van de openbare sfeer kan de armoede van het debat tussen politieke partijen, volksvertegenwoordigers in het parlement en leiders van verenigingsleven en opinievorming nog niet ongedaan maken. Zo heeft de Nationale Conventie in 2006, die zich diepgaand bezig hield met de staatsrechtelijke en staatkundige implicaties van de Europese integratie, geen wending gegeven aan de europeanisering van de Nederlandse politiek wat betreft debat, agendavorming en besluitvorming.[9]

Slechts op twee momenten in het tijdvak sinds het omwentelingsjaar 1989 doet zich een zekere politisering voor van Europese zaken binnen Nederland. Het eerste moment is de verkiezing voor het Europees Parlement in 2004. Het tweede is het landelijke raadgevende referendum over het Grondwettelijk Verdrag in 2005. De Europese verkiezingen van juni 2004 lieten voor het eerst in de geschiedenis een hogere opkomst zien dan de voorgaande verkiezingen. De campagnes waren tamelijk inhoudelijk. De lijsttrekkers zelf hadden het gevoel dat er aanzienlijke verschillen zaten tussen de standpunten van de rivaliserende partijen. Voor het eerst waren Europese verkiezingen niet langer 'tweederangs verkiezingen' met primair een nationale inzet (meestal de actuele populariteit van Haagse regeringspartijen). Een interessant detail is hier overigens dat vertegenwoordigers van de vier grootste partijen allen dachten dat dit grotendeels te danken was aan een toename in de verslaggeving over de verkiezingen in de media. Hoewel dit inderdaad het geval was voor de televisie, besteedden de kranten minder aandacht aan deze verkiezingen dan in 1999. Daarmee was de Nederlandse pers de minst actieve van alle lidstaten.[10]

Het referendum over het Grondwettelijk Verdrag veroorzaakte in de eindfase van de campagne (april en mei 2005) een breed en levendig nationaal debat over de voor- en nadelen van Europese integratie. Op politiek niveau vertaalde deze strijd zich in een tegenstelling in de zaaltjes van gemeentelijke afdelingen tussen gevestigde partijen en oppositiepartijen als de Socialistische Partij en de ChristenUnie. Op maatschappelijk niveau werd de discussie voornamelijk gevoerd in de media. Daar verbleekte en ontrafelde de verwelkoming van een Europese grondwet door het kabinet en de gebruikelijke meerderheid van Kamerfracties, belangenorganisaties, hoofdredacties en besturen van internationale bedrijven, en werden daarnaast vele tegenstrijdige oordelen en verwachtingen te berde gebracht.[11]

Echter, het dubbele feit dat Europese zaken geen enkele rol speelden tijdens de Kamerverkiezingen van november 2006 en dat het kabinet-Balkenende IV in de zomer van 2007 betrekkelijk geruisloos en met een rui-

me Kamermeerderheid kon besluiten geen nieuw referendum te organiseren over het herziene Grondwettelijke Verdrag (het Hervormingsverdrag van Lissabon) wijst erop dat de nationale gewoonte van depolitisering van Europese zaken weer in ere is hersteld. In samenhang met de toename van een eurokritische houding van vrijwel alle politieke partijen leidt dit tot de conclusie dat er langzamerhand een nieuwe nationale consensus is ontstaan rond de algemene steun voor lidmaatschap van de uitgebreide EU in combinatie met een nadruk op subsidiariteit (beperkte groei van Europese bevoegdheden gericht op nieuwe prioriteiten als milieubescherming en terreurbestrijding), grenzen aan verdere expansie, het Nederlandse belang en een actieve controlerende taak voor het Nederlandse parlement. Vooral de electoraal gevoelige en beleidsmatig precaire verhouding tussen Europese liberalisering van markten en behoud van verworvenheden van de verzorgingsstaat, beperking van ongelijkheden tussen groepen werknemers en beheersing van toelating van vreemdelingen krijgt veel meer aandacht.[12] Deze verschuiving van consensus heeft een door de eurosceptici uitgelokte strijd weer snel gedempt.

De informatie die wij vergaarden uit onze vraaggesprekken en de aansprakenanalyse bevestigt dat er sprake is van een afnemend enthousiasme voor verdergaande Europese integratie, zeker in vergelijking met het elan in de voorbereiding van het Verdrag van Maastricht (1992) en de lange bestuurlijke periode van commissievoorzitter Delors (1985-1995). Dit sluit aan bij ander onderzoek. Het meningenklimaat wordt thans gekenmerkt door een omzetting van behoedzaamheid in onthechting en behoudzucht, overigens ook bij strijdpunten die niets met Europa van doen hebben.[13] Nergens is de publieke steun voor Europees lidmaatschap tussen 1991 en 2004 zo sterk gedaald als in Nederland. Nergens is de Europese gezindheid zo gering als onder de Nederlanders, afgemeten aan internationale gegevens over Europese trots in 2006. Nergens in ondernemerskringen, afgezien dan van Zweden, is de afwijzing van verdere uitbreiding van de EU zo breed gedeeld als onder Nederlandse exporteurs. Ook het gangbare geloof van Nederlandse werknemers en consumenten in het economische nut van Europees lidmaatschap is gebroken.

Echter, van opstandigheid als uiting van fundamentele euroscepsis lijkt vooralsnog geen sprake te zijn. Dan zou er veel meer tegenstand onder grote delen van de bevolking, verdeeldheid tussen de economische en politieke elites, ontketening van radicale partijen rond het thema Europa (op de rand van geweld) en structureel negatieve verslaggeving over Europese zaken op de rand van cynisme moeten zijn dan wij konden waarnemen. Zowel de analyse van de nieuwsberichten als die van de hoofdredactio-

nele commentaren laten een afnemend euro-idealisme zien, maar nergens was de balans uiteindelijk negatief. Voorts kunnen wij geen duidelijke toename constateren van ethische of constitutionele referentiekaders, een ontwikkeling die zou duiden op politisering, en valt er slechts een lichte toename van het economische en instrumentele vocabulaire waar te nemen. De enige daadwerkelijke politisering die zich manifesteert, betreft een opkomende strijdigheid tussen de recente Nederlandse nadruk op het nationale belang en een verwant nationalisme van andere lidstaten, zoals ingeval van belastingtarieven, fusering van nationale kampioenen, bilaterale afspraken met grote mogendheden als Rusland en China, of eigen conventies in het strafrecht.

Het gebrek aan binnenlandse strijd (fel debat, harde concurrentie tussen partijen, afwijkende minderheden, omstreden agendabeheersing, crisisbesluitvorming en departementale twisten) wordt door Nederlandse journalisten als een van de belangrijkste obstakels voor verslaggeving over Europese zaken beschouwd. Door een voormalige hoofdredacteur van het *Algemeen Dagblad* werd deze voortgezette pacificatie aangemerkt als de 'gaapfactor'.

Vooral vertegenwoordigers van politieke partijen lijken zich heel wel bewust te zijn van het verband tussen depolitisering, consensus, devaluatie van de nieuwswaarde van Europese zaken en nihilisme onder eigenaren van media en journalisten. Die redeneren immers dat de Europese politiek kan worden genegeerd, omdat, en zolang, zij letterlijk niets voorstelt. Dat nihilisme is een probleem voor de Nederlandse vertegenwoordiging van Europese zaken, waar in landen als het Verenigd Koninkrijk het negativisme van media veel meer een probleem vormt voor de representatieve democratie. Deze vertegenwoordigers schijnen zich erbij neer te leggen dat er minder interesse is voor Europese zaken, daar er geen scherpe breuklijnen zijn tussen en binnen partijen en achterbannen. Niettemin vinden ze vanuit een normatieve houding over het democratische ideaal dat er meer betrokkenheid van burgerij en publiek zou moeten zijn bij Europese samenwerking.

Halfslachtige vormgeving van openbaarheid

Nederlanders leven sinds de start van de nieuwe eeuw in een tijd van euroscepsis, herontdekking van de nationale identiteit en geschiedenis, instorting van geloof in het eigen model van opname van immigranten ('integratie in het land van aankomst met behoud van eigen identiteit uit het

land van herkomst') en behoudzucht rondom de bedreigde hoge levensstandaard en de uitgeholde publieke moraal. Dit gure meningenklimaat komt op tegen de achtergrond van stedelijke segregatie, kwetsbaarheid van Nederlands concurrentievermogen in een globaliserend kapitalisme, politiek geweld, instabiliteit van kabinetten, confrontatie tussen middenpartijen en tegenpartijen ter linker- en rechterzijde, en mislukking van hervormingen van openbaar bestuur.[14]

Anders gezegd, een vermindering van volkse steun, vertrouwen en geloofwaardigheid met betrekking tot Europese gezagsdragers, beleidspraktijken, instellingen en communautaire idealen heeft weliswaar veel te maken met Europese integratie (zoals het onbehagen over de dure euro en de golf van arbeidsmigratie uit landen als Polen en Roemenië), maar deze vermindering hangt ook samen met een zekere malaise van binnenlandse makelij. Zelfs de hypothese dat afnemende binding van Nederlanders met zustervolken en met het Europese streven naar opheffing van gevaarlijke statenconcurrentie een projectie is van afnemende binding met landgenoten en de eigen politiek en overheid kan niet meteen terzijde worden geschoven.[15]

Toch werken de oude gewoonte en tweede natuur van depolitisering van Europese aangelegenheden in Nederland nog altijd door. Theoretisch bezien, gaat praktische, zakelijke en op wederzijds eigenbelang gerichte samenwerking tussen de Haagse staatselite en staatselites in Brussel en alle regeringscentra in de andere lidstaten samen met vermijding van onenigheid, debat en strijd binnen de eigen samenleving. Een typische politicus of bestuurder in de consensusdemocratie spreekt en onderhandelt met iedere relevante belanghebbende die hinderkracht weet te benutten, maar doet dit bij voorkeur buiten de publiciteit om en op afstand van de achterban en, zeker, van het grote publiek.[16]

Deze theorie houdt echter geen rekening met de algemene toename van proactieve omgang met nieuwsmedia van kabinetten, ministeries en partijen. De tijd van de propaganda en verzuiling is voorbij. Nieuwsmedia zijn vrijgevochten en hun berichtgeving over de politiek staat in het teken van onderlinge concurrentie, actualiteit en eigen interpretaties van de wereld. Gevoegd bij het gegeven dat de wisselvalligheid van het Nederlandse electoraat is toegenomen, brengt dit de beroepspoliticus ertoe een deelpubliek op te zoeken. Dit gebeurt ook op het terrein van de Europese politiek. Voorafgaand aan het roemruchte referendum van 2005 was al geruime tijd sprake van toenemende professionalisering in de voorlichting over de EU en het Nederlandse beleid van integratie. Na dit referendum is de politieke communicatie van de kant van kabinetten enkel uitgegroeid. Wij signaleren het volgende.

- Grote conferenties en seminars toegankelijk voor deskundigen, journalisten en intellectuelen: de regering wenst het ambtelijke en technische karakter van Europese beleidsvorming aan te vullen met hoogwaardige bijeenkomsten over de publieke filosofie van Europese eenwording (zoals de Nexus-conferenties *Europe, a Beautiful Idea* in binnen- en buitenland onder auspiciën van Nederland als voorzitter van de Europese Raad in 2004).
- Publieksvriendelijke presentatie van beleidsvoornemens: de regering baseert haar overleg met het parlement sinds het regeerakkoord van het tweede kabinet-Kok (1998) op een aparte nota *Staat van de Europese Unie* en sinds 2003 op gezamenlijk onderzoek van het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau getiteld *Europese Verkenningen* (daarnaast tracht men de belangstelling van journalistiek en publiek te verhogen door Nederlandse leden van het Europees Parlement toe te laten tot de behandeling van deze stukken in de Tweede Kamer in de herfst van elk politiek jaar).
- Monitoring: de regering voedt het buitenlandse en Europese beleid van Nederland door regelmatig te meten wat er leeft onder de bevolking en hoe het is gesteld met het zogeheten draagvlak voor nieuw beleid.[17]
- Invoering van bijzondere websites (zoals www.nederlandineuropa.nl van staatssecretaris voor Europese Zaken Nicolaï in het tweede kabinet-Balkenende).
- Onderwijs: de regering dringt aan op europeanisering van de lesstof in allerlei schoolsoorten en onderwijsprofielen (onder meer via de website www.europaeducatief.nl).
- Publieke omroepen: de regering dringt aan op europeanisering van berichtgeving door de publieke omroepen.
- Reflectie: de regering neemt zo nodig de tijd om in ruime kring na te denken over de toestand van Europa, de partners en coalities van Nederland, de nationale prioriteiten, de beste denkbeelden over vormgeving van beleid, en de strategische en bestuurlijke gevolgen van dit alles (zoals de periode van bezinning op constitutionele hervorming van de EU in 2005 en 2006). En uiteraard:
- Voorlichting en ontmoeting: de regering gaat door met allerlei campagnes waarin het publiek uitleg krijgt over Europa en waarin bewindspersonen praten met de bevolking achter het roemruchte middenveld van georganiseerde deelbelangen (zoals publieksversies van nieuwe verdragen, werkbezoeken, debatten, fora samen met Kamerleden en vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties).[18]

Hoe kunnen wij verklaren dat verschillende achtereenvolgende kabinetten de openbaarheid zoeken, terwijl bekend is dat deze zoektocht hoge kosten met zich meebrengt, geen waarborg biedt voor onmiddellijk begrip en popularitеit en zelfs contraproductief wordt zodra burgers en journalisten het gevoel krijgen dat ze worden gemanipuleerd door regenten?

Als het gaat om algemene Europese aangelegenheden, dan dachten de meeste respondenten in ons onderzoek dat elitisme onvermijdelijk is. Elitisme is hier de technische term voor scheiding tussen een bovenlaag van beslissers en de massa, riskant leiderschap, aandacht voor opties en zorgen op de lange termijn, tolerantie voor hoogst ingewikkelde problemen, en ook enig paternalisme met noties van opvoeding van bovenaf en Europa als gidsregio. Een elitaire situatie doet zich voor als het publiek een strijdpunt onbelangrijk vindt en de meerderheid van burgers het oneens is met de desbetreffende europoliticus die de Europese integratie duwt of trekt.

Een ander deel van onze gesprekspartners dacht dat er sprake is van verborgen steun. Dat is een toestand waarin het publiek een strijdpunt onbelangrijk vindt, maar de meerderheid het eens is met de desbetreffende vertegenwoordiger die Europa vorm geeft. Als dit beeld klopt, dan komt er een zacht elitisme op waarbij politici en ongekozen gezagsdragers die nieuwe initiatieven nemen voor verdergaande Europese eenheid aanhang verwerven op middellange termijn. Op de korte termijn lijkt men van de openbaarheid dus nauwelijks profijt te verwachten, noch voor het verwerven van macht ten opzichte van andere gezagsdragers in het circuit, noch voor het verwerven van gezag onder gewone mensen die ver af staan van dit circuit.

Niettemin trekken de meeste europolitici toch de les dat de Nederlandse overheid meer zou moeten doen om een brede openbare discussie op gang te brengen. Men was van mening dat de EU beter zou moeten aansluiten bij de wensen van de burger en dat de burger beter ingelicht en meer ingeschakeld zou moeten worden bij Europese zaken. Er lijkt dan ook sprake te zijn van een weloverwogen overtuiging dat uitdijing van openbaarheid met transparantie in Europese politiek, wetgeving en bestuur een positieve ontwikkeling is, ongeacht de mogelijke onbedoelde gevolgen daarvan.[19] Als wordt uitgegaan van een positieve grondhouding ten aanzien van open strategieën van Europese integratie, hoe deelt zich die houding dan mee aan het feitelijke handelingsrepertoire van de europolitici?[20]

Meestal geven woordvoerders namens de overheid en de (sociaal-economische) belangengroepen vaker dan politieke partijen en sociale bewegingen de voorkeur aan beslotenheid. Omdat het vaak deze europolitici zijn die het meest actief zijn op de geëuropeaniseerde beleidsterreinen

en ze bovendien het nieuws domineren, draagt dit bij tot machtsongelijkheid. Belangengroepen en sociale bewegingen doen op het Europese niveau meer aan besloten tactieken dan aan een open (ofwel openbare) strategie. Politieke partijen gebruiken eveneens de besloten strategie op het Europese niveau, maar verbinden dit wel met open tactieken. Wederom zien wij echter een gevarieerd beeld. Voor vertegenwoordigers van sociale bewegingen en van de overheid in landbouwbeleid en vreemdelingenbeleid is de beslotenheid belangrijker, terwijl het tegenovergestelde het geval is in het algemene beleid voor Europese integratie.

Een niet onbelangrijk onderdeel van de publieke strategie van de europolitici is hun verhouding met media en journalisten. Ongeveer eenderde van onze gesprekspartners meldde problemen met de pers, in het bijzonder in het globale beleid rondom Europese integratie. Europolitici in het landbouwbeleid hadden tegelijkertijd de minste moeite met de media. Dit kan grotendeels verklaard worden uit de goede contacten met de lokale (rurale) en agrarische pers. Belangengroepen hebben naar eigen zeggen de meest soepele band met verslaggevers. Dit is naar hun eigen gevoel een kwestie van een bekwame *spindoctor*, een charismatische vertegenwoordiger of een gelijkgezinde krant. Wat betreft de inhoud van de verslaggeving menen de europolitici dat de media Europese zaken afspiegelen als minder belangrijk dan ze eigenlijk zijn. Dit is volgens hen te wijten aan gebrek aan kennis en belangstelling van de kant van de media, alsmede aan een tekort aan juiste contacten en kanalen. Tegelijkertijd gaf men toe dat de apolitieke aard van Europees beleid goede verslaggeving bemoeilijkt. Dit verklaart volgens hen ook dat de rapportage over Europese zaken zich concentreert op spectaculaire topontmoetingen van Europese regeringsleiders en dat men weinig oog heeft voor de dagelijkse gang van zaken. Niettemin verwachtten vele europolitici dat dit zal veranderen in de naaste toekomst. Zoals een vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie het verwoordde: ‘Het proces van europeanisering is onomkeerbaar, de media zullen zich moeten aanpassen.’

Een reëel bestaand neerlandocentrisme

De beeldspraak ‘Eiland Nederland’, die in de inleiding van dit boek werd aangehaald, wordt meestal gehanteerd door traditionele federalisten in de Nederlandse bovenlaag die zich geen raad lijken te weten met de verbreiding van de euroscepsis sinds de jaren negentig in zowel gevestigde regeringspartijen (VVD, PvdA, ook CDA) als nieuwe partijen (Socialis-

tische Partij, Lijst Pim Fortuyn, Partij voor de Vrijheid, Trots op Nederland). Wie zich kritisch uitlaat over het Europese beschavingsideaal, de Europese instellingen of het Europese beleid wordt al snel beticht van eng egoïsme, kleinburgerlijk provincialisme, achterhaald neutraliteitsdenken en bedenkelijk nationalisme.[21]

Dit is niet de plaats om een politieke of normatieve uitspraak te doen tegen of voor dit polemische argument. Onze bevindingen wijzen nochtans op een reëel bestaand neerlandocentrisme in het Nederlandse gesprek over Europa, in vergelijking met de europeanisering van de publieke opinievorming in andere landen uit ons onderzoek. Zeker, de verslaggeving in de nieuwsberichten over de EU wordt doorgaans sterk bepaald door nationale actoren in een nationale context. Hoewel Groot-Brittannië en Italië hoger scoren als het om nationale gerichtheid gaat, zijn de Nederlandse rapportages veel minder Europees gericht dan in Spanje, Frankrijk en Duitsland. Het beeld van Nederland als een open economie en cultuur met een naar buiten gerichte blik is onderdeel van het zelfbeeld van generaties van politici en journalisten. Het wordt door dit onderzoeksresultaat danig gerelativeerd, om niet te zeggen ondermijnd.

Deze indruk wordt nog versterkt wanneer wij kijken naar de inhoud van de hoofdredactionele commentaren. Vaker dan in alle andere landen uit ons onderzoek is in Nederland de reden voor het schrijven van een commentaar gelegen in een nationaal voorval. Hierbij laat Nederland zelfs Groot-Brittannië, de naar binnen gekeerde lidstaat *par excellence*, achter zich. Hetzelfde geldt min of meer voor de context waarbinnen de commentaren worden geplaatst. Hoe kunnen we deze bovengemiddelde nationale gerichtheid verklaren?

In vergelijkend perspectief maken de Nederlandse europolitici zowel op nationaal niveau als op Europees niveau relatief weinig gebruik van open tactieken. Dit is in lijn met de traditionele beslotenheid en geslotenheid van de representatie door leiders en elites in de Nederlandse politieke cultuur. Maar dit wordt versterkt door de huidige journalistieke cultuur. Vergeleken met de andere landen in onze studie, zijn de Nederlandse verslaggevers veruit het meest negatief over de belangstelling van hun lezers in de politiek in het algemeen, en Europese politiek in het bijzonder. Voorts voelen de Nederlandse journalisten veel minder dan hun collega's in andere landen de verantwoordelijkheid hun publiek te informeren en voor te lichten. Wel geven de journalisten en hoofdredacteuren aan dat het vermeende nationale belang een belangrijke rol speelt bij de verslaggeving. Het vormt een aanleiding om een stuk te schrijven over een onderwerp met een Europese dimensie en kleurt de inhoud van een

dergelijk stuk. Echter, ook hier wordt nog veel verwacht van toekomstige europeanisering. Volgens de hoofdredacteur van het *Algemeen Dagblad* is de logica daarvan zo simpel als wat: 'Als macht zich verplaatst naar Brussel, zal aandacht van de media en het publiek automatisch volgen.'

Het lijkt erop dat de pers de televisiejournalistiek volgt en de oorzaak van beperkte, of uitvoerige doch neerlandocentrische, nieuwsgaring over Europese politiek buiten zichzelf zoekt. Stel dat machtsvragen dringender worden en politici vaker en meer vernieuwend de openbare sfeer zoeken om op beide niveaus – landelijk en Europees – macht te verkrijgen of te behouden (denk aan de opkomende publieke dimensie bij de selectie van huidige of voormalige regeringsleiders tot voorzitter van de Europese Commissie en voorzitter van de Europese Raad). Pas dan zullen media die onderling concurreren om de maximalisatie van hun aantal lezers, kijkers en luisteraars meer aandacht geven aan niet-Nederlandse aanspraken en gezichtspunten.[22]

Midden in een eigensoortige europeanisering

Er is in Nederland tijdens de jaren nul van de eenentwintigste eeuw sprake van een forse groei in het volume van berichten in de krant over Europese zaken – zij het achterblijvend bij de kwantitatieve groei in de pers uit andere onderzochte lidstaten. Verder signaleren wij een groeiend bewustzijn van het belang van het Europese beleidsniveau (ook buiten het ministerie van Buitenlandse Zaken en de hele biotoop van Den Haag); een omvangrijk neerlandocentrisme in het Europese debat *en* de berichtgeving daarover in de pers; en een heromschrijving van zakelijke consensus over de koers van de Nederlandse overheid richting voorwaardelijke steun voor voortgezette Europese samenwerking in combinatie met uitdrukkelijke eisen rondom het nationale belang (als reactie op toegenomen euroscepsis). Een laatste gestileerd feit is de halfslachtige openbaring en terughoudende politisering van Europese of geëuropeaniseerde binnenlandse zaken. Dit roept bij elkaar het beeld op van een land dat een balans wil en nastreeft tussen verstrengeling van nationaal en Europees beleid (openheid) enerzijds en behoud van geborgenheid in de samenleving en zelfstandigheid in haar politiek (eigenheid) anderzijds.[23]

Ofschoon opeenvolgende kabinetten hebben getracht de brede maatschappelijke discussie over noodzaak en nut van Europese samenwerking te bevorderen, heeft tot dusver geen enkele regeringscoalitie van politieke partijen het aangedurfd om bepaalde verworvenheden van Europese een-

heid dan wel de toekomst van Europese eenwording zelf ter discussie te stellen. Het verrassende Nederlandse neen tegen het Grondwettelijk Verdrag wordt jaren later algemeen uitgelegd als een manifestatie van al langer bestaand onbehagen dat verborgen was gebleven. De kern van dit onbehagen betreft onbespreekbaarheid van eisen en klachten van burgers, ondoorzichtigheid van het gelaagde proces van Europese beleidsvorming, gebrekkige verantwoording, ongeloof in de meerwaarde van Europees beleid en tekortschietende balansen tussen verschillende machten. De Nederlandse politiek ontkent dit onbehagen niet langer.

Het is voor gezagsdragers een dagelijkse en zware opgaaf geworden om zodanig vorm te geven aan een kleine oude lidstaat van Europa dat ze een internationaal isolement verhinderen en tevens een massale opstandigheid in de eigen bevolking tegenhouden. Daarbij is het gegeven dat Nederland al ruim een halve eeuw ervaring heeft opgedaan vaak nauwelijks een voordeel. Enerzijds is de EU van vandaag veel uitgebreider, ingewikkelder en grilliger dan de Europese Economische Gemeenschap van gisteren. Anderzijds is het referentiekader dat zin geeft aan Europese gebeurtenissen en ontwikkelingen zelden historisch (7,9 procent) en wordt het in de jaren tussen 1990 en 2002 minder gebruikt (van 12,3 naar 5,1 procent). Het kader van nationale identiteit en politieke moraal domineert (27 procent), gevolgd door het kader van grondwettelijkheid en sturing (26,7 procent), economie (24,8 procent), andere instrumentele waardering van integratie (9,5 procent) en, onderaan, de eigenaardigheden van het integratieproces zelf (4,2 procent). Woordvoerders van overheidsinstanties en politieke partijen denken en voelen zelfs minder historisch dan woordvoerders van media en journalisten (7,7 procent tegenover 9,2 procent). Op dit punt wijkt Nederland overigens niet af, want overal in de door ons onderzochte lidstaten is de historische benadering van de EU nauwelijks gangbaar.

Ons onderzoek behelst lessen voor verschillende soorten lezers.[24] Tegen onze collega's in de politicologie, geschiedschrijving en Europese Studies in andere sociale wetenschappen, zeggen wij dat ze de europeanisering van de openbare sfeer (verenigingen, media) ernstig moeten nemen. Vooraanstaande beoefenaren van Europese politieke studies bepleiten en voorzien een herstel van intergouvernementele alias gaullistische politiek van Europese integratie met als kloppend hart de fora en voorstellen van regeringsleiders en vakministers uit de lidstaten. Deze politiek heeft bekende kenmerken als het diplomatieke geheim, samenballing van macht bij onderhandelingen, onzichtbare invloed van lobby's (ook van rechters en deskundigen), depolitisering van ambities en tegenstellingen die de natiestaat overstijgen, paternalisme en een toename van publieksvrien-

delijke presentatie van de inbreng van nationale regeringen. Bij dit laatste hoort een versterkte rol van regeringsleiders als eerste vertegenwoordigers van de volkswil en beroemdheden in een wereldtheater, als symbolen en idolen dus. Het mediamieke Europese optreden van Berlusconi, Blair, Chirac, Sarkozy en Schröder past in dit stramien.[25]

Wij stellen daar drieërlei tegenover. Ten eerste is de naoorlogse tijd van heimelijke integratie voltooid verleden. Op het Europese niveau zijn het de Europese Commissie en het Europees Parlement die een institutioneel belang hebben bij politisering en openbaring. Op het nationale niveau beginnen politieke partijen te begrijpen dat een voortgezet democratisch tekort ook in hun achterban als een schandaal wordt ervaren, dat die achterban kan weglopen naar eurosceptische partijen en dat daarom Europa tot inzet van landelijke verkiezingen moet worden gemaakt, maatstaf voor de selectie en promotie van partijkader en onderdeel van de kerntaken van het nationale parlement.

Ten tweede is de Europese integratie van talloze samenlevingen in de richting van een eigen regionaal beschavingsregime zowel het doel als voorwaarde voor duurzame integratie van wetgeving en bestuur. Daarbij gaat het niet alleen over convergentie via de markteconomie (handel, arbeidsmobiliteit, Europese multinationale bedrijven), de steden (toerisme, uitwisseling van studenten), de zeden en het rechtsbewustzijn, maar ook over Europese intelligentsia, sociale bewegingen, media (kranten, televisiekanalen, websites). De openbare sfeer is een van de bronnen van Europese integratie en eenheid.

Ten derde wordt de hoge politiek van Europees beleid in toenemende mate vervlochten met de lage politiek van binnenlands beleid, die dichter bij de burgers staat. Zoals de Europese integratie is veranderd door de eigen dynamiek van Europese functionarissen en organen, zo verandert zij ook door de europeanisering van ministeries, lagere overheden, kamers van het parlement, politieke partijen, rechters, toezichthoudende autoriteiten, politieke nieuwsmedia en allerlei ongekozen politieke activisten.

Tegen onze collega's in de politieke theorie, rechtsfilosofie en ethiek zeggen wij dat ze tegenwicht moeten bieden aan hun neiging om het democratische tekort te verheffen tot het primaire probleem van Europese integratie, te weigeren het algemeen belang bij bepaalde integratie af te wegen tegen het algemeen belang bij democratisering, en het traject van democratisering te zien als een geëffend pad door een rozentuin zonder doorns. Het is niet duidelijk wat we ons precies bij pan-Europese partijen, campagnes, nieuwsmedia en vertogen moeten voorstellen in ethi-

sche modellen van Europees leiderschap en burgerschap, van politieke vertegenwoordiging en deelname. Maar stel dat de bestaande machthebbers namens lidstaten, Europese instellingen en het bedrijfsleven en de bestaande volksvertegenwoordigers in nationale en Europese parlementsfracties zich met vallen en opstaan gaan verhouden tot hun gemengde, grensoverschrijdende en gefragmenteerde achterbannen van kiezers in een ruimte waarin ook invloedrijke nieuwe vertolkers van de stem van het volk aantreden. Juist dan mag worden verwacht dat er een tussenfase van onrijpe Europese democratisering zal beginnen vol conflict, instabiliteit en zelfs geweld rondom de termen van het oude nationalisme en het nieuwe Europeanisme. Het mechanisme 'van stembus naar stengun' dat we kennen uit de woelige lange geschiedenis van natiestaten kan, *mutatis mutandis*, ook aan de oppervlakte treden in de korte geschiedenis van het Europese verbond tussen natiestaten.[26] Op de korte termijn kunnen publieke spanningen een polarisatie geven die het hele *acquis* van de democratische lidstaten en hun Europese samenwerking op de proef stelt. Men kan hier denken aan geschillen tussen ondernemers en werknemers, aanhangers van vrijhandel en die van protectionisme, seculiere burgers en christenen, profiteurs en verliezers bij mondialisering, vrienden en vijanden van de verzorgingsstaat en het Rijnlandse kapitalisme, enzovoort.[27] Het is beslist juist om tussen de vorige fase van vermijding van strijd over Europa (toegeeflijke wilsovereenstemming) en de toekomstige fase van accommodatie een fase van conflict te voorzien. Maar niemand kan exact voorspellen of dit conflict uit de hand loopt, hoe lang een beslechting gaat duren en of een en ander een nieuwe Europese standaard van democratisch regionalisme zal opleveren.

Tegen Nederlandse politici en bestuurders zeggen wij dat ze hun gangbare synthese van idealistische voorlichting en realistische afscherming van de Europese beleidsvorming van Nederlandse regeringen moeten herzien. Het besef van een democratisch tekort is te diep, en de euroscepsis is te breed, om te kunnen terugvallen op de tijd waarin de Nederlandse koers in Europa het exclusieve domein was van een bovenlaag van geestdriftige europolitici en hoge euro-ambtenaren samen met al even enthousiaste diplomaten, deskundigen, en journalisten.[28] De opening van Europees beleid ten behoeve van het grote publiek is onvermijdelijk, maar biedt wel ruimte voor een eigen strategische keuze. Zoekt men steun voor nieuw beleid door middel van voortgezette depolitisering of door de invoering van politisering, te beginnen tijdens campagnes voor de algemene verkiezingen? En: nemen de regeringspartijen het initiatief of gaat het appèl uit van oppositiepartijen?

Normatief gesproken is het onwenselijk wanneer de overgang van de oude consensus naar een nieuwe oppositie gepaard gaat met onvruchtbare dan wel gevaarlijke tegenstellingen, zoals tegenstellingen tussen grote/rijke/oude lidstaten en kleine/arme/nieuwe lidstaten, tussen oude partijen in het midden en nieuwe partijen in de marge, tussen winnaars en verliezers in de internationalisering van de rechts- en verzorgingsstaat, of tussen pro-Europese democraten en anti-Europese extremisten dan wel tussen pro-Europese voorhoedes en anti-Europese massa's.[29] Het is wenselijk dat de politieke overwegingen ten gunste van bewuste depolitisering conform het legaat van regentenpolitiek, verzuiling en consensusdemocratie – zoals afwijzing van door het parlement geïnitieerde referenda over Europese verdragen – in de openbaarheid worden duidelijk gemaakt. Het is eveneens wenselijk dat de geëuropeaniseerde staatselite het Europese onbehagen van het grote publiek en electoraat niet duidt als een informatieprobleem, maar als een geloofwaardigheidsprobleem. Er is echt te weinig volkse aanvaarding van vorm en inhoud van Europees beleid in termen van beginselen, idealen, hartstochten en belangen. Wenselijk is ook dat deze staatselite zich bij ontoereikend gezag van de Europese integratie niet verschuilt achter het populaire prestige van het koningshuis, een schrijver of welk ongekozen rolmodel of idool dan ook.

Het is voor ons lastig een toetsbare uitspraak te doen over het soort van waarneembaar politiek handelen van Nederlandse politici en bestuurders in de publieke sector dat bijdraagt tot verhindering van onwenselijke toestanden en toegankelijkheid van wenselijke toestanden. Dit hangt af van vele tussenliggende variabelen, zoals de traditie van volksvertegenwoordiging (voor het volk) en directe democratie (door het volk), de samentrekking of spreiding van politieke macht in overheid en samenleving, de wisselwerking tussen een afstemmend vertoog tussen beleidsmakers onderling en hun communicatieve vertoog tegenover doelgroepen en achterbannen (met het volk), en – niet te vergeten – een als problematisch ervaren uitgangssituatie: is er hier en nu sprake van politieke vervreemding onder de bevolking die de positie van geëuropeaniseerde politici en bestuurders bedreigt?[30] Toch vermoeden we dat een opheffing van de scheiding tussen Europese zaken als onderdeel van buitenlandse politiek en de gehele binnenlandse politiek zal bijdragen tot de gewenste en tijdige politisering. Wanneer Europese zaken een integraal onderdeel worden van de binnenlandse politiek met haar aspect van electorale mobilisering, concurrentie, en strijd om het politieke primaat in de wetgevende en uitvoerende machten, dan zal een substantieel deel van het democratische tekort van de EU worden opgeheven evenals het huidige wantrouwen in

de Nederlandse koers bij buitenstaanders en een daarmee samenhangende combinatie van verlegenheid en aanmatiging bij invloedrijke spelers die verdere en volledige integratie van Nederland bepleiten. Ook wordt het noodzakelijker voor politici en bestuurders die op twee niveaus bezig zijn – het Nederlandse en het Europese, waaronder de politieke partijen, de leden van de Staten-Generaal en bewindspersonen, om te streven naar openbare consistentie. Het beruchte mechanisme van afwenteling van mislukkingen op Brussel en nederlandisering van successen wordt langs deze weg afgebroken.

Tegen Nederlandse eigenaren van nieuwsmedia en journalisten – de pers, televisie, radio, het web – zeggen wij dat het verleden van nederige berichtgeving over de heldendaden van vaderlandse onderhandelaars tijdens topontmoetingen inderdaad voorbij is, maar dat de toekomst van Europese berichtgeving ook niet gelegen is in een voortzetting van de huidige combinatie van negatie, nederlandisering, negativisme en nihilisme (flauwekulnieuws onder de maat van het beroep). Het gemis en falen van eurojournalistiek ten opzichte van het voortbestaan van goede journalistiek over Nederland zelf, over de Verenigde Staten en over arme landen hangen stellig samen met de bekende verdachtheid van het Europese bedrijf. Dat is vaak saai, ingewikkeld, ver weg, abstract, beleidstechnisch, of ronduit vreemd in Nederlandse ogen. Bush en Obama, de vorige en huidige president van de Verenigde Staten, zijn veel boeiender dan Prodi en Barroso, de vorige en huidige voorzitter van de Europese Commissie.[31] Maar er groeit langzamerhand toch een heterogeen en omvangrijk publiek van mediagebruikers dat vraagt om grandeur, verduidelijking, informatie over de Europese oorsprong van plaatselijke en reële beleidsproblemen, uitleg van de politieke dimensie van Europese integratie, en vergelijking tussen het Nederlandse gezichtspunt en dat van andere volkeren. Er is een europeanisering van nieuws haalbaar – met actuele rolmodellen in het omliggende buitenland – waarbij media en journalisten winnen in termen van marktaandeel, professioneel prestige en democratische geloofsbrieven.

Komt er een Europees publiek?

Alle aannemelijke beschouwingen over de openbare sfeer in gevestigde democratische samenlevingen, ongeacht de vraag of ze historisch-feitelijk bedoeld zijn of ethisch-voorschrijvend, draaien in laatste aanleg om dezelfde vraag: wekt de openbaarheid een publieke opinie op? In het bekende geval van de natiestaat wordt de publieke opinie beschouwd als drager

van de politieke gemeenschap en haar ethos (het punt van de politieke identiteit van burgers) en als beperking van het machtsmisbruik van gezagsdragers, gekozen dan wel ongekozen (het punt van de soevereiniteit van vertegenwoordigers van burgers). In het onbekende geval van de EU rijst de vraag of de publieke opinie democratiseert door insluiting van gewone mensen buiten de politieke bovenlaag van belanghebbende en belangstellende mensen, en ook of ze internationaliseert door insluiting van niet-landgenoten doch lot- en strijdgenoten in de Europese integratie.

Volgens een bekende gemeenplaats is de europeanisering van de publieke opinie onmogelijk door een fundamentele onverenigbaarheid van talen, zeden en stijlen.[32] Het enige dat in de buurt komt is de manifestatie van een klasse van Europese mandarijnen, betrokken waarnemers, intellectuelen en onderzoekers plus sympathiserende wereldburgers die allemaal de *Financial Times* lezen en van kopij voorzien.

Maar in ons type onderzoek wordt verondersteld dat de vorming van een internationale (hier regionale) publieke opinie de resultante is van een internationalisering van de openbare sferen in de lidstaten van bovenaf (vormgeving van openbaarheid door Europese gezagsdragers en hun kringen van gevestigde deelbelangen als *insiders*), van onderop (afdwingen van openbaarheid door woordvoerders van nationaal protest als *outsiders*) en zijdelings (deling van openbaarheid door paren of zwermen nationale regeringen en hun entourages als hele of halve *insiders* en *outsiders*). Deze publieke opinie is niet meer louter landelijk, zoals de bekende eurobarometer over de populaire ondersteuning van Europees beleid van jaar na jaar en de minder bekende PEW-enquêtes over de meningsverschillen tussen Amerikaanse en Europese respondenten sinds de Amerikaanse bezetting van Irak. Maar evenmin is zij embryonaal, zoals 15 februari 2003, de dag van de grote demonstraties in allerlei Europese hoofdsteden tegen deze bezetting, die door de Franse politicus Strauss-Kahn ten onrechte is begroet als de geboorte van de Europese natie en door de Duitse filosoof Habermas te voorbarig is uitgelegd als de geboorte van een pan-Europese kritische openbaarheid.[33] Ons onderzoek bevestigt de stelling dat er een zekere europeanisering gaande is van Nederlandse staatsorganen, bedrijven, netwerken voor beleidsbeïnvloeding, belangengroepen, sociale bewegingen, politieke partijen, kranten en andere media (oude en nieuwe). De verdere ontwikkeling van een volledige en gerijpte publieke opinie met leiders en volgelingen hangt volgens ons af van drie factoren: het scenario van Europese integratie, de Nederlandse overwinning van euroscepsis, en de aantrekkingskracht van het Europese beschavingsideaal, ja de Europese gezindheid.[34]

Eerst iets over scenario's van de Europese toekomst, afhankelijk van tijdgeest, schaarsteverhoudingen, geopolitiek, institutionele veerkracht en publieke moraal.[35] De scenariodiscussie heeft een impuls gekregen door allerlei hoogwaardige beschouwingen over de neergang van de Verenigde Staten, de opkomst van Aziatische mogendheden, het herstel van Rusland en de emancipatie van bepaalde landen in Zuid-Amerika en Afrika tegen de achtergrond van een sinds de zomer van 2008 manifeste crisis van de wereldeconomie.[36]

Er valt een onderscheid te maken tussen vier scenario's, namelijk een imperialistische unie, een commerciële unie, een voortmodderende unie en een neergaande unie. In het imperialistische scenario krijgt de Europese bestuurslaag steeds meer de contouren van een staat. Brussel krijgt greep op het klassieke bereik van de natiestaat (defensie, buitenlands beleid, vreemdelingenbeleid, justitie, monetair beleid, infrastructureel beleid, mededingingsbeleid), op regionaal en mondiaal beleid (zoals milieubescherming, energievoorziening en handhaving van mensenrechten) en zelfs op het moderne bereik van de verzorgingsstaat (armoedebestrijding, sociale verzekeringen, medische zorg, onderwijs, huisvesting). Deze supranationale staat kent een eigen belastingmiddel en andere typische vormen van centralisatie. Zijn centralisme is ingebed in een federale grondwet, een Europees Hof van Justitie, een tweekamerstelsel (de Europese Raad, het Europees Parlement), en rechtstreekse verkiezingen van de voorzitter van de Europese Commissie door het Europese kiezersvolk. De EU zal hier verschijnen als een democratisch blok, en als zodanig een rivaliserende partner van de Verenigde Staten.

In een commercieel scenario beperkt de Europese bestuurslaag zich tot taken die de voltooiing van de interne markt betreffen, zowel rechtstreeks (handelsbeleid, mededingingsbeleid, monetair beleid en dergelijke) als indirect: de beheerste liberalisering van allerlei markten en bedrijfsmatig werkende overheden in de lidstaten. Vooral de afbakening tussen marktwerking en publieke dienstverlening via ambtenaren en vrijwilligers vergt een aparte inspanning. Deze handelsvereniging van overheden wordt een economisch blok ter bevordering van groei, schaalvergroting, concurrentie, vrijhandel en, naar buiten toe, regionale protectie, verbreiding van een sociaal kapitalisme, coördinatie van de wereldeconomie, en regionale protectie.[37]

In een voortmodderscenario blijft de Europese bestuurslaag innovatief beleid, crisismaatregelen en routines van internationale samenwerking voortzetten, zoals de handhaving van een harde euro bij toenemende verschillen in budgetdiscipline en opkomende protectionistische bestrijding

van de huidige kredietcrisis. Het functioneren en disfunctioneren van deze laag staan in het teken van gemengde ordeningen (internationaal en supranationaal), compromissen, spanningen tussen de initiatieven van Europese instellingen en de initiatieven van grote landen, en terugkerende perioden van stagnatie en terugslag. Een voorbeeld van dit gelaagde stelsel van consensusvorming en onderhandeling is de voortdurende hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Hier ontstaat een blok van zelfregulering ter ontmoediging van handelsdisputen en aanmoediging van grensoverschrijdende transacties, projecten en organisaties.

In een scenario van verval en instorting krimpt de Europese bestuurslaag en wordt de Europese vrede opnieuw bewaakt – als dat al gebeurt – door allianties van grote mogendheden en strategische keuzen van kleine landen inzake binding of neutraliteit. Er komt weinig nieuw beleid (en nauwelijks nieuwe toetreding), de hervorming van falend oud beleid verloopt uiterst traag, lidstaten trekken zich terug uit bepaalde verdragsonderdelen, terwijl afscheidingsbewegingen oprukken naar centra van macht. Hier ontwaren we een schijnblok van regionale zelfsturing en machtsvorming.

De toekomst van de Europese openbaarheid hangt af van het eurosceptische bewustzijn, het besef van het democratische tekort, de daarmee samenhangende wil van niet-gevestigde leiders en elites tot politisering van dergelijke opvattingen in de Europese volken, en de reactie hierop van gezeten leiders en elites die zich met het Europese idee en project vereenzelvigen. In het imperialistische scenario staan federalisten en nationalisten tegenover elkaar, terwijl buiten het Europese grondgebied een tweedeling opkomt tussen Europese bondgenoten en vijanden. In het commerciële scenario komt er een strijdtoneel tussen voorstanders en tegenstanders van een pan-Europees model van kapitalistische ordening dat de bestaande en historisch gegroeide diversiteit van volkshuishoudingen opheft. Een internationalisering van verzet tegen proletarisering en klassenstrijd behoort hier tot de reële mogelijkheden. In het scenario van voortmodderen is er een ingebouwd conflict tussen binnen- en buitenstaanders, ook tussen bestuurders en hoge ambtenaren enerzijds en beroepskrachten, werknemers en consumenten/cliënten anderzijds. In het scenario van verval en instorting manifesteren zich tegenstellingen tussen aanhangers van afscheiding en die van Europese betrokkenheid en tussen profiteurs van ontbinding en profiteurs van het *acquis communautaire.*

Het zal duidelijk zijn dat in alle scenario's sprake zal zijn van een zekere toename van politieke bewustwording, debat, collectieve actie, en nieuws. Toch vermoeden wij dat de openbare sfeer zich soepeler zal ver-

spreiden in een imperialistische wijze van Europese integratie dan in een commerciële wijze, omdat in het eerste scenario meer belanghebbenden defensieve en offensieve redenen hebben de openbaarheid te zoeken dan in het tweede scenario. Iets dergelijks geldt ook voor het vierde scenario (een neergaande unie) ten opzichte van het derde scenario (voortmodderende unie). Is de openbare sfeer meer geëuropeaniseerd in een commerciële unie dan in een voortmodderende unie, zodat sprake is van een transitieve volgorde van vier scenario's van ontwikkeling van een Europese openbaarheid? Het lijkt erop dat een bewuste politisering van het economische model van Europa onder de vlag van neoliberalisme allerlei tegenkrachten oproept, terwijl de logica van het Europese consensusbeheer mede bestaat uit bewuste depolitisering. Maar mede op grond van de wisselvallige Nederlandse ervaring met niet-geprofileerde kabinetten (voortmodderen), bijvoorbeeld Van Agt I (1977-1981) en Kok II (1998-2002) en geprofileerde kabinetten (Den Uyl (1973-1977), Lubbers I (1982-1986) en Kok I (1994-1998) doen wij hierover geen definitieve uitspraak.[38]

Wat gaat er gebeuren met de huidige euroscepsis in Nederland? Deze scepsis heeft veel te maken met een recente gedaantewisseling van de oude manier van integratie. In het oude regime keerden Zuid-Europese gastarbeiders terug, zodra hun landen van herkomst zich economisch ontwikkelden door het lidmaatschap en de subsidiepot van de EU. Maar de nieuwe Europese ruimte wordt in ons land gevuld door werknemers en ondernemers uit nieuwe lidstaten als Polen, Bulgarije en Roemenië. De sceptische Nederlander vindt het prima dat landgenoten het internationale vrachtvervoer overheersen, dat ze investeren in ex-communistische economieën, dat ze een tweede huis hebben in de Ardêche en Toscane, en dat ze buitenlandse ziekenhuizen bezoeken of gepensioneerd overwinteren in Spanje. Maar dat andere Europeanen voor korte of lange tijd in onze overvolle delta resideren wordt als klaploperij beschouwd, ja als een regelrechte bezetting. De spreekwoordelijk geworden Poolse loodgieter drukt uit dat contracten die op de tekentafel van de Europese architecten een voertuig zijn van gemeenschapsvorming in de praktijk rivaliteit en vijandigheid opwekken, zoals verdringing op de arbeidsmarkt.

Een volgende oorzaak van euroscepsis ligt bij het volksgevoel dat eurocraten dringende regionale anarchie niet reguleren (zoals lawaaierig vliegverkeer), terwijl ze onbenullig ongemak te sterk reguleren (zoals een teveel aan chocolade in voedsel). In het oude regime beperkte het gedetailleerde dirigisme vanuit Brussel zich tot de garantieprijzen van de boeren, een afnemend deel van de Nederlandse bevolking. In de nieuwe EU begint iedereen de gevolgen van strikte Europese richtlijnen te onder-

vinden, zoals bij luchtkwaliteit, water en ruimtelijke ordening (officieel overigens een gebied zonder Europese ambitie). Het verwijt van de sceptische Nederlander aan het adres van nationale en Europese parlementariërs is dat ze de ambtenaren geen strobreed in de weg leggen, terwijl die in de Brusselse doolhof consensus bereiken over fijnmazige ingrepen in nationale stelsels en culturen van recht. Denk aan de supranationale greep op passief roken, iets wat Den Haag zonder commentaar liet passeren. Of denk aan de aanbesteding van opdrachten in de publieke sector aan private bedrijven of verzelfstandigde diensten in het kader van Nederlands streven naar marktwerking en Europees streven naar integratie van markten. Deze aanbesteding leidt tot bureaucratisering en juridisering van de rijksoverheid en de gemeenten. Zij wordt negatief gewaardeerd in peilingen van de publieke opinie.[39]

Sterker nog, de desinteresse van de Tweede Kamer en het activisme van het Europees Parlement vormen samen een vliegwiel van overmatige regulering en groeiend wantrouwen in de zelfregulering door lidstaten. De sceptische Nederlander ziet niet wat alle voorgestelde wijzigingen van verdragsteksten nu precies bijdragen tot tegenmacht en inperking van *grands coups d'autorité* door Europese regeringsleiders en commissarissen (de term is van Montesquieu) en *petites coups d'autorité* door Europese sectorministers en rapporteurs in het Europees Parlement.

Een derde oorzaak van vaderlandse euroscepsis betreft het verlies van Nederlandse invloed. In de Europese Economische Gemeenschap had Nederland een bevoorrechte plaats en deelde het land macht met twee andere kleine landen – in de coalitie van de Benelux – en met drie grote landen. In de toekomstige unie moet Nederland de macht delen met dertig of meer lidstaten in onvoorspelbare coalities. De scepticus vreest terecht dat specifieke Nederlandse gezichtspunten en instellingen (de coffeeshop, de woningbouwvereniging, de publieke omroep) straks in de minderheid zijn. Het punt is niet dat deze gezichtspunten en instellingen boven zinnige kritiek verheven zouden zijn, maar dat ze de Europese machts- en besluitvorming straks niet overleven. Het maakt daarbij niet meer uit of er binnenlandse consensus zal worden bereikt over hervorming van nationale constanten en verworvenheden of dat Nederlandse volksdelen onderling verdeeld blijven over bijvoorbeeld het drugsbeleid. De scepticus vreest dat een hechte Europese coalitie onder aanvoering van een 'bekende leider' uit een van de grote lidstaten straks uitmaakt wat op ons grondgebied de wet zal zijn, hetzij door onze consensus helemaal te verwaarlozen en belachelijk te maken, hetzij door onze innerlijke verdeeldheid uit te buiten.

De euroscepsis kan veranderen in normale kritiek, zonder dat Nederland terugvalt in de naoorlogse lijdelijkheid van de massa in Europese zaken. Daarvoor is nodig dat de Nederlandse euro-elite ophoudt met haar uitsluiting van de stokebranden van het hedendaagse anti-europeanisme, onder wie Marijnissen/Kant (Socialistische Partij), Wilders (Partij voor de Vrijheid) en deels ook Rouvoet (ChristenUnie) en Verdonk (Trots op Nederland). Men moet de eurosceptische achterban van alle partijen rechtstreeks aanspreken. Enerzijds moet deze achterban worden beschermd tegen verkeerde vormen van grensoverschrijdende mobiliteit, supranationaal gezag en allianties zonder Nederlandse deelname. Anderzijds moet diezelfde achterban worden voorgehouden dat Nederland enkel een vitale open samenleving kan blijven door zich aan te passen aan de nieuwe werkelijkheid van Europees regionalisme. Een europeaniserend Nederland richt zich op tegenover grote mogendheden (China, Rusland, India) ingeval van tegengestelde belangen. Het durft soms zelfs een wedloop aan met de Verenigde Staten en andere wereldregio's (zoals Azië, maar ook Afrika en Zuid-Amerika). Sommige denkers beschouwen dit regionalisme als een voortzetting van de Europese traditie van imperialisme. Maar deze voorspelling lijkt een miskenning van de rol van diversiteit en compromis in de uitgebreide EU. Die rol zal in de komende decennia niet kleiner worden in verhouding tot de achter ons liggende decennia, mede door de groei van het aantal kleine lidstaten en van grote tegenstellingen tussen oude en nieuwe lidstaten.[40]

Alle bovenstaande taxaties van de bestaande situatie en speculaties over de toekomst vormen een toets voor de aannemelijkheid van de Europese publieke filosofie van Habermas, pionier op het gebied van de sociale wetenschap van de openbare sfeer en de politieke theorie der Europese democratie.[41] Habermas plaatst de Europese integratie in het grotere geheel van een mondialisering van markten en nieuwsmedia. De natiestaat in het Westen is niet meer toereikend om de vereiste bescherming te geven aan zijn burgers. Het vasthouden aan economische voorsprong door middel van protectionisme biedt geen soelaas meer, terwijl het prijsgeven van sociale verworvenheden door middel van neoliberalisme de cohesie van de samenleving en de kwaliteit van het burgerschap ondermijnt. Daarom is een Europese afstemming van economisch en sociaal beleid nodig, onder meer ter bevordering van technische vernieuwing en volledige werkgelegenheid. Habermas onderschrijft de federalistische droom van mannen als Delors en Fischer. Hij noemt het eerdergenoemde imperialistische scenario een stap in de richting van echt wereldburgerschap, voorbij het oude Europese kolonialisme en de huidige Amerikaanse alleenheerschappij.

De politiek van de Europese eenwording kan volgens Habermas niet meer technocratisch zijn om vruchten af te werpen. De leer van het Europese functionalisme is uitgeput door het eigen succes. Sinds 1989 is een scheppend proces van eenwording wenselijk en mogelijk die het democratische tekort van Europa vernietigt. Habermas betoogt dat Europese zustervolken en hun vertegenwoordigers zich zullen verenigen op de noemer van een grensoverschrijdende grondwettelijke vaderlandsliefde. In de decennia na de Tweede Wereldoorlog hebben Europeanen zich losgemaakt van autoritaire wereldbeschouwingen en is er een toenadering voltooid in de richting van politieke waarden, beginselen en spelregels (zoals de meningsvrijheid en de sociale zekerheid). Hun nationalisme wordt voortaan getemperd en gecorrigeerd door een internationaal constitutionalisme, een geloof in de grensoverschrijdende rechtsstaat. Volgens Habermas zal een Europese grondwet fungeren als kader voor de ontwikkeling van een Europese burgerlijke samenleving, openbare sfeer en politieke cultuur. Hij vormt het kloppende hart van een typisch Europees model van vooruitgang tegenover Amerikaans en Aziatische modellen.

Er is veel in te brengen tegen deze Europese wijsbegeerte. Habermas weet zich geen raad met de instorting van het democratisch socialisme, de veerkracht van natiestaten met een etnische inslag, het diskrediet van het Europees Parlement, de afwezigheid van het Europese Hof van Justitie in de publieke opinie, en de mislukking van het quasi-liberale project van federalisme en hoge grondwettelijke politiek te midden van voortdurende herzieningen van verdragsteksten (de Conventie over de toekomst van Europa in 2002-2003). Voor ons is de achilleshiel van deze Europese visie gelegen in de miskenning van bepaalde disfuncties van de openbaarheid die *nota bene* al bij globale kennis van de geschiedenis van Duitse natie- en staatsvorming in het oog springen: antiparlementarisme in de samenleving, bestuurlijke immobiliteit en agressieve gemeenschapszin. Maar op één beslissend punt heeft Habermas gelijk en vormt zijn politieke denken een bron van inspiratie voor degenen die de europeanisering van lidstaten als Nederland gadeslaan. Dat is de noodzaak van een verbinding tussen het Europese gesprek van politieke leiders en sociale elites aan de ene kant en het Europese gesprek in de leefwereld van gewone mensen aan de andere kant.

Nederland kent in zijn moderne geschiedenis tijden dat het buiten de Europese geschiedenis van barbarij lijkt te staan.[42] De neutraliteit tijdens de Eerste Wereldoorlog is het bekendste voorbeeld hiervan. Nog steeds leeft bij vele burgers en woordvoerders in de politiek en de journalistiek de opvatting dat het land altijd de tijd en de ruimte krijgt om zich te be-

raden op ‘beleid’, op de beste manier om een dijk te bouwen of een vinger in het gat van de dijk te steken ingeval van wereldwijde en schoksgewijze golfbewegingen. Dit kinderlijke idee van defensie is tot op de dag van vandaag de voornaamste klacht van al degenen die afzijdigheid verwerpen en Nederland wensen in te bedden in een Europees, westers en mondiaal raamwerk van morele codering en rechtsordening. Deze Europese idealisten zijn op dit punt realistischer dan de aanhangers van een Nederlands isolationisme. Eigenheid in een altijd kwetsbare delta bij de gratie van onderwerping aan de wereldmacht van het moment is bepaald geen wenkend perspectief (gisteren Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk of Duitsland; vandaag de Verenigde Staten; morgen China?).

Maar de idealisten zijn momenteel uitgespeeld in de Nederlandse electorale politiek, omdat hun betoog niet de liefde voor Europa opwekt, maar juist de haat tegen Europa aanwakkert. Groter Europa, opstandiger Nederland. Zo beknopt mag de onverwachte terugkeer van oud-vaderlandse opstandigheid tegen een regime van vreemde overheersers wel worden samengevat. Dit is niet een typisch Nederlands probleem. Toen de onderhandelaars in Nice in december 2000 een felle en bittere ruzie kregen over de termen van een nieuw Europees verdrag, wisten ze elkaar op te beuren door achter de schermen elkaar grote verhalen te vertellen over de Amerikaanse presidentsverkiezingen in Florida (de onbesliste keuze tussen de republikein Bush en de democraat Gore). Het cement van hun resterende diplomatie was een fascinatie met de Verenigde Staten van Amerika. Het is deze fascinatie die de architecten van Europa delen met hun massale electoraten thuis.

Het punt van Habermas is dat de kloof tussen het politiek-correcte macrodiscours van Europese elites en het sceptische microdiscours van hun achterbannen enkel kan worden gedicht door de verdediging en vormgeving van een publieksdemocratie die de volkse steun voor het Europese beschavingsideaal en functionele samenwerkingsproject vraagt en vergroot. De Europese politiek zweeft in Nederland na de moord op Fortuyn tussen een conformisme van weldenkende voorstanders en een populisme van opgefokte tegenstanders.[43] Deze spreidstand moet worden doorbroken. Daarbij is een europeanisering van de openbare sfeer in de lidstaten onontbeerlijk.

Ons boek laat zien dat Nederland hier geen koploper is en in vele opzichten een status-quo van onbespreekbare integratie bestendigt. Een gevoelsarm beeld van een ver weg gelegen Europese macht stelt onze politici in staat om betrekkelijk zelfstandig en met behulp van een keur van ambtenaren een Europees beleid te voeren zoals ooit de kolonies werden

bestuurd. Europese eenheid wordt gesmeed op afstand van het dagelijkse gewoel in het thuisland. Het netwerk van Europese beleidsmakers doet alsof de burgerij niet langer een overwelvende nationale loyaliteit voelt, terwijl de menigte van Nederlandse burgers (en het leeuwendeel van hun volksvertegenwoordigers) doet alsof de Europese overheidslaag nog steeds niet is opgericht.[44]

Als de lezer van dit boek de conclusie trekt dat deze paternalistische manier van politieke representatie van de Europese kwestie geen toekomst heeft, dan is het eerste doel van de schrijvers ervan gerealiseerd. In de negentiende eeuw duurde het twintig jaren voordat verkiezingen gepaard gingen met campagnes en dertig jaren voordat zich een links-rechtsverdeling aftekende in de Tweede Kamer.[45] De eerste Nederlandse verkiezingen met Europese integratie als belangrijk strijdpunt laten al vijftig jaren op zich wachten. Maar ze zijn in aantocht.

Afkortingen

BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CoCoHan	Coördinatie Commissie op Hoog Administratief Niveau
Coreper	Comité des Représentants Permanents
DG	Directoraat Generaal
DIE	Directie Integratie Europa
EEG	Europese Economische Gemeenschappen
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EMU	Economische en Monetaire Unie
EP	Europees Parlement
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
GPD	Geassocieerde Persdiensten
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbehoud en Visserij
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NED	Nationale Europa Discussie
OMC	Open Methoden van Coördinatie
PV	Permanente Vertegenwoordiging

Bijlagen

Tabellen bij hoofdstuk 3

Tabel 1 Aantal gecodeerde nieuwsartikelen per jaar. Volledige steekproef, Europese steekproef, totaal

	Volledige steekproef	Europese steekproef	Totaal percentage	Totaal frequentie
1990	14,7	8,5	12,3	166
1995	16,1	8,9	13,3	179
2000	40,1	28,5	35,6	480
2001		33,4	13,0	176
2002	29,1	20,7	25,8	348
Totaal	100,0	100,0	100,0	1349
(N)	(822)	(527)		

De kranten in de steekproef zijn *de Volkskrant,* het *Algemeen Dagblad, De Telegraaf* en de *Leeuwarder Courant*. De volledige steekproef betreft zowel artikelen met nationale als Europese aanspraken. De Europese steekproef slechts artikelen met aanspraken die een Europese dimensie hebben. Voor 1990, 1995, 2001 en 2002 zijn slechts *de Volkskrant* en het *Algemeen Dagblad* geanalyseerd, voor 2000 alle vier de kranten.

Tabel 2 Nieuwsartikelen per krant, totaal

	Aantallen	Percentage
de Volkskrant	649	48,1
Algemeen Dagblad	541	40,1
Leeuwarder Courant	90	6,7
De Telegraaf	69	5,1
Totaal	1349	100,0

Tabel 3 **Aantal gecodeerde aanspraken uit nieuwsartikelen per jaar volledige steekproef, Europese steekproef, totaal**

	Uit artikelen van volledige steekproef	Uit artikelen van Europese steekproef	Totaal percentage	Totaal frequentie
1990	18,0	11,0	15,2	341
1995	15,9	8,8	13,1	294
2000	40,8	33,1	37,8	846
2001	0	31,0	12,1	271
2002	25,4	16,1	21,8	487
Totaal (N)	100,0 (1364)	100,0 (875)	100,0	2239

Tabel 4 **Aantal gecodeerde aanspraken uit nieuwsartikelen uit de volledige streekproef per beleidsterrein per jaar**

	1990	1995	2000	2002	Totaal percentage	Totaal frequentie
Monetair beleid	7,8	17,5	14,0	20,8	15,1	207
Landbouw	16,3	11,5	10,4	9,2	11,4	155
Immigratie	10,6	7,8	11,7	17,1	12,2	167
Troepen-verplaatsing	23,3	24,0	8,5	9,0	13,7	187
Pensioenen	1,2	4,6	1,6	5,2	2,9	40
Onderwijs	25,3	14,7	20,0	15,6	19,0	259
Europese Integratie	15,5	19,8	33,8	23,1	25,6	349
Totaal (N)	100,0 (245)	100,0 (217)	100,0 (556)	100,0 (346)	100,0	1364

Ter vergelijking van het aantal Nederlandse en Europese aanspraken worden slechts de gecodeerde aanspraken van de volledige steekproef gebruikt.

Tabel 5 **Aantal gecodeerde hoofdredactionele commentaren per jaar, per krant**

	de Volkskrant	*Algemeen Dagblad*	*Leeuwarder Courant*	*De Telegraaf*	**Totaal frequentie**
2000	32,8	40,1	19,5	36,8	241
2001	35,9	33,8	43,6	34,2	267
2002	31,3	26,1	36,9	28,9	224
Totaal	100,0	100	100	100	
(N)	(198)	(157)	(149)	(228)	732

Tabel 6 **Aantal hoofdredactionele commentaren per beleidsterrein, per krant**

	de Volkskrant	*Algemeen Dagblad*	*Leeuwarder Courant*	*De Telegraaf*	**Totaal percentage**	**Totaal frequentie**
Monetair beleid	8,7	10,7	8,3	14,9	11,0	79
Landbouw	8,2	13,3	17,4	11,8	12,3	88
Immigratie	9,2	18,7	15,3	15,4	14,3	103
Troepen-verplaatsing	16,8	12,7	12,5	10,5	13,1	94
Pensioenen	2,6	4,0	4,2	8,3	5,0	36
Onderwijs	29,1	14,7	20,1	24,1	22,7	163
Europese integratie	25,5	26,0	22,2	14,9	21,6	155
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
(N)	(196)	(150)	(144)	(228)		718

Tabel 7 **Aanwezigheid van een referentiekader, hoofdredactionele commentaren, per krant**

	de Volkskrant	*Algemeen Dagblad*	*Leeuwarder Courant*	*De Telegraaf*	**Totaal percentage**	**Totaal frequentie**
Nee	22,4	36,0	38,8	32,9	32,0	98
Ja	77,6	64,0	61,2	67,1	68,0	208
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
(N)	(85)	(75)	(67)	(79)		306

Lijst van geïnterviewden

Europese integratie

- Eerste Kamer, Gedelegeerde Conventie, CDA, 18 november 2003
- Tweede Kamer, Gedelegeerde Conventie, PvdA, 27 augustus 2003
- Nederlandse Regering, Gedelegeerde Conventie, 10 november 2003
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Project leider, Communicatie over Europese Samenwerking, 19 september 2003
- Lid Tweede Kamer, VVD, 27 augustus 2003
- Lid Tweede Kamer, SP, 30 juni 2003
- Clingendael, the Netherlands Institute for International Affairs, Directeur Onderzoek, 28 augustus 2003
- FNV/CNV, Beleidsmedewerker Europese Zaken, 6 oktober 2003
- VNO-NCW, Permanent Vertegenwoordiger in Brussel, 16 september 2003
- MKB, Directeur Europese Zaken, 27 augustus 2003
- Vereniging Democratisch Europa, voormalig voorzitter, 6 augustus 2003
- Europese Beweging Nederland, directeur, 16 juli 2003
- Instituut voor Publiek en Politiek, projectleider, 9 oktober 2003
- Europese Referendum Campagne Nederland, manager, 15 juli 2003

Landbouwbeleid

- Tweede Kamer, griffier, Permanente Commissie voor Landbouw, 8 juli 2003
- Ministerie van Economische Zaken, beleidsmedewerker, DG Europese integratie en Strategie, 15 juli 2003
- Ministerie van Landbouw, adjunct-directeur, Internationale Betrekkingen, 19 september 2003
- Interprovinciaal Overleg, projectleider, milieu, water, landbouw en natuur, Platform en Lobbyen, 20 augustus 2003
- SER, adjunct-directeur, Economische Zaken, 12 september 2003
- Lid Tweede Kamer, CDA, 18 december 2003

- Lid Tweede kamer, PvdA, 15 september 2003
- Lid Tweede Kamer, GroenLinks, 25 september 2003
- LTO, directeur, Sociale, Economische en Internationale Politiek, 15 augustus 2003
- Produktschap Zuivel, secretaris, Afdeling Beleid, 14 mei 2003
- Nederlandse Vakbond Varkenshouders, voorzitter, 23 juli 2003
- VNO/NCW, secretaris, Internationale Economische Zaken, 8 juli 2003
- Stichting Natuur en Milieu, beleidsmedewerker, Europees landbouw- en milieubeleid, 10 september 2003
- Consumentenbond, beleidsmedewerker, Maatschappelijke Belangenbehartiging, Voedsel en Zorg, 13 augustus 2003
- Vrienden van het Platteland, directeur, 27 augustus 2003
- Landbouw Universiteit Wageningen / LEI, directeur, Landbouw, Maatschappelijke Zaken, 2 september 2003

Vreemdelingenbeleid

- Ministerie van Binnenlandse Zaken, adjunct-directeur, Divisie Juridische en Politionele Samenwerking, 16 juli 2003
- Ministerie van Justitie, directeur-generaal, 12 november 2003
- Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND), directeur, 24 juli 2003
- Vereniging Nederlandse Gemeenten, beleidsmedewerker, Asielzaken, 24 oktober 2003
- Lid Tweede Kamer, CDA, 21 oktober 2003
- Lid Tweede Kamer, PvdA, 4 september 2003
- Lid Tweede Kamer, LPF, 13 oktober 2003
- FNV, beleidsmedewerker, Arbeidsmarkt, 17 september 2003
- Stichting Rechtsbijstand Asiel, Juridische Hulp Asielzoekers, 22 september 2003
- Vluchtelingenorganisaties Nederland, hoofd, Communicatie, 18 augustus 2003
- ASKV / Steunpunt Vluchtelingen, medewerker, 24 september 2003
- Raad van Kerken, secretaris, Werkgroep Migratie, 10 juli 2003
- Vluchtelingenwerk, strategisch beleidsadviseur, 12 juni 2003
- Netherlands Interdisciplinary Demographics Institute (NIDI), adjunct-directeur, 28 oktober 2003
- Forum, beleidsmedewerker, Communicatie, 24 september 2003

Noten

Inleiding

1 Rudy Andeweg en Jacques Thomassen, *Binnenhof van binnenuit*. Den Haag: Raad voor het Openbaar bestuur, 2007, 83-99, 116-117.

2 Paul Dekker en Eefje Steenvoorden, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2008, 1, 28-31; 2008, 3:16.

3 Karin Geuijen et al., *The New Eurocrats*. Amsterdam: University Press, 2008, 42-43. Deze auteurs construeren ook een index voor spreiding van Europees werk binnen ambtelijke diensten. Dan scoren Landbouw, Verkeer & Waterstaat en Volksgezondheid, Economische Zaken en de Belastingdienst, Financiën, en Buitenlandse zaken alsmede het directoraat Openbare Werken het hoogst.

4 Kees van Veen en Ilse Marsman, 'How International Are Executive Boards of Multinational Corporations?', *European Management Journal*, 26:3, 2008, 188-198, Kees van Veen en Janine Elbertsen, 'Governance Regimes and Nationality Diversion in Corporate Boards', *Corporate Governance*, 16:4, 2008, te verschijnen, Meindert Fennema en Eelke Heemskerk, *Nieuwe netwerken*. Amsterdam: Bert Bakker, 2008; Wilco Dekker en Ben van Raaij, 'De Europese zakenelite rukt op', *de Volkskrant*, 12 april 2008.

5 Europese Commissie, *Eurobarometer 69, Public Opinion in the European Union,* verkrijgbaar via http://ec.europa.eu/public_opinion.

6 Geoff Mulgan, *Good and Bad Power*. Londen: Penguin, 2006, 314-315, 318-319.

7 Pierre Manent, *Cours familier de philosophie politique*. Parijs: Gallimard, 2001, 101-116.

8 Claudio M. Radaelli, 'Europeanisation: Solution or Problem?', *European Integration online Papers* (*EioP),* 8:16, 2004.

9 De eerste formulering van dit argument die wij kennen is Philippe C. Schmitter, 'Three Neo-functional Hypotheses about International Integration', *International Organization*, 23:1, 1969, 161-166. Vgl. Liesbet Hooghe en Gary Marks, 'A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permis-

sive Consensus to Constraining Dissensus', in *British Journal of Political Science*, 39:1, 2009, 1-23.

10 Colin Crouch, *Social Change in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1999; Wilfried Uitterhoeve (red.), *Nederland en de anderen. Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000*. Nijmegen: SUN, 2000.

11 Zie Robert Ladrech, 'Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France', *Journal of Common Market Studies*, 32:1, 1994, 69-88; Erik O. Eriksen et al., 'Europeanisation and Normative Political Theory', *Working Paper Number 1 ARENA (Advanced Research on the Europeanisation of the Nation-state*), Oslo: januari 1995; Robert Harmsen en Thomas M. Wilson (red.), 'Europeanization, Institutions, Identities and Citizens', *Yearbook of European Studies*, 14, 2000; Johan Olsen, 'The Many Faces of Europeanization', *Journal of Common Market Studies*, 40:5, 2002, 921-952; Kevin Featherstone en Claudio M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanisation*. Oxford: Oxford University Press, 2003; Paolo Graziano en Maarten P. Vink (red.), *Europeanization*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008. Er is overigens een ouder begrip van europeanisering van de beschaving als voorwaarde voor politieke eenwording op basis van de democratische rechtsstaat (bij auteurs als Thomas Mann, José Ortega y Gasset en Paul Valéry). Zie George Lichtheim, *Europe in the Twentieth Century* (1972). Londen: Phoenix Press, 1999; de themanummers 'Europa?' van *Nexus*, 38, 2004 en John M. Headley, *The Europeanization of the World*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

12 *NRC Handelsblad*, 2 september 2004 naar aanleiding van Nico van Ravesteyn et al., *Unseen Europe*. Rotterdam: Ruimtelijk Planbureau, NAi Publishers, september 2004. Het percentage van 18 ontlenen wij aan onderzoek van de bestuurskundigen Bovens en Yesilkagit.

13 David Held et al. (red.), *Global Transformations*. Cambridge: Polity Press, 1999, 16, licht geparafraseerd.

14 Maria Green Cowles et al. (red.), *Transforming Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001. Een Nederlandse casus in dit soort europeaniseringsonderzoek is Robert Harmsen, 'The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands', *Governance*, 12:1, 1999, 81-113. Een op het Nederlandse belang op de lange termijn gerichte verkenning van scenario's van Europese netwerkontwikkeling ('governance') is Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Slagvaardigheid in de Europabrede Unie*. Den Haag, 2003.

15 M.C.P.M. van Schendelen, *Gelijkhebben of winnen?* Amsterdam: Amsterdam University Press, 1995 en idem, *Machiavelli in Brussels*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2002.

16 Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Berlijn: Luchterhand, 1962; Jean Cohen en Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press, 1992; Mark Warren, *Democracy and Association*. Princeton: Princeton University Press, 2001 en Paul Dekker, *De oplossing van de civil society*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, augustus 2002 (oratie).

17 Zie bijv. Abram de Swaan, 'Europees beleid zonder Europese politiek', *Nieuwjaarsrede SISWO*. Amsterdam, 10 januari 2003.

18 Vooral in Duitsland wordt er veel onderzoek gepleegd naar dit onderwerp. Zie *Berliner Debatte Initial*, 2002, 13, 5-6, en Christiano Bee et al., 'Symposium, The Development of a European Public Sphere: A Stalled Project?', *European Political Science*, 7:3, 2008, 257-303.

19 Jos de Beus en Jeannette Mak, 'The Missing European Public', *Acta Politica*, 36:4, 2001, 339-367.

20 David D. Laitin, 'The Cultural Identities of a European State', *Politics and Society*, 25:3, 1997, 277-302, Anthony D. Smith, 'National Identity and European Unity', in Peter Gowan en Perry Anderson (red.), *The Question of Europe*. Londen: Verso, 1997, 318-342; Jürgen Habermas, *Die Postnationale Konstellation*. Frankfurt: Suhrkamp, 1998; Cris Shore; *Building Europe*. Londen: Routledge, 2000; Jos de Beus, 'Quasi-national European Identity and European Democracy', *Law and Philosophy*, 20:3, 2001, 283-311; Quentin Skinner en Bo Strath (red.), *States and Citizens*. Oxford: Oxford University Press, 2003, en Gerard Delanty en Chris Rumford, *Rethinking Europe. Social Theory and the Implications of Europeanization*. Londen: Routledge, 2005.

21 Jean Blondel, Richard Sinnott, en Paul Svensson, *People and Parliament in the European Union*. Oxford: Clarendon Press, 1997; Giandomenico Majone, *Regulating Europe*. Londen: Routledge, 1996; idem, 'Europe's "Democratic Deficit"', *European Law Journal*, 4:1, 1998, 5-28; Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*. Tweede editie. Londen: Routledge, 2000; Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 1999; idem, 'Is There a "Democratic Deficit" in World Politics?', *Government and Opposition*, 39:2, 2004, 336-363; idem, *Europe without Illusions*. Lanham: University of America Press, 2005; Fritz Scharpf, *Governing in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1999; Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

22 Cees van der Eijk en Mark Franklin (red.), *Choosing Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996; Erik O. Eriksen en John E. Fossum (red.), *Democracy in the European Union*. Londen: Routledge, 2000; Philippe C. Schmitter, *How to Democratize the EU ... and Why Bother?* Lanham: Rowman & Littlefield, 2000; Larry Siedentop, *Democracy in Europe*. Londen: Allen Lane, 2000; Doug Imig en Sidney Tarrow (red.), *Contentious Europeans*.

Lanham: Rowman & Littlefield, 2001; Deirdre Kevin, *Europe in the Media*. Londen: Lawrence Erlbaum Associates, 2003; Richard Hermann et al. (red.), *Transnational Identities*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2004; Erik O. Eriksen (red.), *Making the European Polity*. Londen: Routledge, 2005; Delanty en Rumford (2005), Simon Hix, *The Political System of the European Union*. Tweede editie. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005; idem, *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*. Cambridge: Polity Press, 2008; Marianne van de Steeg, *The Public Sphere in the European Union*. Florence: European University Institute, 2005 (diss.).

23 Europese Commissie, *White paper on a European Communication Policy*. Brussel: COM, 2006, 35 final Staatssecretaris voor Europese Zaken Frans Timmermans, 'Communicatie over Europa', brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 7 december 2007 (DIE-64/07).

24 Zie Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997; Colin Crouch, *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press, 2004; Daniel C. Hallin en Paolo Mancini, *Comparing Media Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004; Russell J. Dalton, *Democratic Choices, Democratic Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2004; Robert A. Dahl, *On Political Equality*. New Haven: Yale University Press, 2006; Gerry Stoker, *Why Politics Matters*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006; Colin Hay, *Why We Hate Politics*. Cambridge: Polity Press, 2007.

25 P.O. de Jong en M. Herwijer, 'Alle regels tellen, *Beleidswetenschap*, 18:3, 2004, 223-241, en M.A.P. Bovens en K. Yesilkagit, 'De invloed van Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever', *Nederlands Juristenblad*, 11 maart 2005, 520-529, alsmede Mark Bovens en Kutsal Yesilkagit, 'Brussel dicteert maar weinig', *NRC Handelsblad,* 4 oktober 2004 (hierin noemden zij nog een totaalpercentage van 36, dus veel hoger dan hun eindresultaat van 21,5 procent). Zie 'Invloed van "Brussel" kleiner dan gedacht', 'Discussie over invloed EU op wetten' en 'Onderzoekers Europa-mythe passen voor 'pokkenwerk'', in *NRC Handelsblad,* 30 september, 1 oktober en 6 oktober 2004. Wat betreft andere lidstaten worden percentages tussen de twintig en dertig genoemd. Van Schendelen relativeert alle percentages in 'Stop de mythes over Brusselse invloed op wetten', *NRC Handelsblad,* 21 oktober 2004.

26 Geuijen et al. (2008), 43 en Kutsal Yesilkagit, Karin Geuijen, Sebastiaan Princen en Ellen Mastenbroek, 'Ambtenaren in transnationale overheidswerken, de politieke aansturing van Haagse ambtenaren in Europese beleidsprocessen', in: 'De Europeanisering van de "vierde macht": transnationale overheidsnetwerken en de Nederlandse staat', themanummer *Beleid & Maatschappij,* 35:1, 2008, 13-25.

27 Zie de bijdragen over europeanisering van de grote Nederlandse stromingen van Hans-Maarten ten Napel, Berend Jan van den Boomen en Gerry van der List aan het *Jaarboek 1996* van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Groningen, 1997, 229-269, alsmede Simon Hix en Christopher Lord, *Political Parties in the European Union*. Londen: MacMillan, 1997, en Simon Hix, 'Parties at the European Level', in: Paul Webb et al. (red.), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2002, 280-309.

28 Paul Pennings, 'An Empirical Analysis of the Europeanization of National Party Manifestos, 1960-2003', *European Union Politics*, 7:2, 2006, 257-270. Pennings stelde ons ook twee cijferreeksen ter beschikking met de Nederlandse data. Daarop is de hele passage gebaseerd. Zie ook Jos de Beus en Paul Pennings, 'Europeanisering van de Nederlandse politiek', *Jaarboek 2004*. Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, 2005, 193-216. Vgl. Ruud Koole, 'De tweede grote wending: een Europese scheidslijn in Nederland?', in: Mark Bovens et al. (red.), *Nieuwe tegenstellingen in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: Boom, 1998, 58-81.

29 Van der Eijk en Franklin (1996).

30 Ronald L. Holzacker, ' National Parliamentary Scrutiny over EU Issues', *European Union Politics*, 3: 4, 2002, 459-479; idem, 'Parlementaire controle op EU-besluitvorming in Nederland', *Beleid & Maatschappij*, 32:1, 2005, 34-44; idem, 'The Power of Opposition Parliamentary Party Groups in European Scrutiny', *manuscript*, Enschede: Universiteit Twente, augustus 2004.

31 Andeweg en Thomassen (2007), 93-94, 98. Zie ook Eerste Kamer der Staten-Generaal, *De Eerste Kamer en Europa*. Den Haag, juni 2007.

32 M.C.P.M. van Schendelen, *Public and Private European Community Lobbying*. Aldershot: Dartmouth, 1993; R.K. Pedler en M.C.P.M. van Schendelen, *Lobbying the European Union*. Aldershot: Dartmouth, 1994; Van Schendelen (1995)(2002), Esther van den Berg, 'Goed Europees burgerschap en Europese organisaties', in: Paul Dekker en Joep de Hart (red.), *De goede burger*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2005, 123-136; idem, 'Is het middenveld nog de spreekbuis van de burger?', in: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Altijd een antwoord*. Den Haag, 2006, 188-191.

33 Bernhard Wessels, 'Contestation Potential of Interest Groups in the EU', in: Marks en Steenbergen (2004), 205.

34 Kevin (2003), Jochen Peter, *Why European TV News Matters*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, april 2003 (diss.); Claes H. de Vreese, *Framing Europe*. Amsterdam: Aksant, 2003 (diss.); Jochen Peter et al., 'Television Coverage of the 1999 European Parliamentary Elections', *Political Communication*, 21:4, 2004, 415-433; Susan Banducci et al., 'The News Coverage of the

2004 European Parliamentary Election Campaign in 25 Countries', *European Union Politics*, 7:4, 2006, 477-504; Jan Kleinnijenhuis et al., *Nederland vijfstromenland*. Amsterdam: Bert Bakker, 2007 (over de rol van nieuwsmedia en Europese onderwerpen tijdens de algemene verkiezingen in Nederland van 2006); Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Rediscovering Europe in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007, 137-149; Lonneke van Noije, *The Democratic Deficit Closer to Home*. Amsterdam: Vrije Universiteit, november 2007 (diss.).

35 Zie eurobarometer (de opiniepeilingen van de Europese Commissie), de jaarlijkse verkenningen van de publieke opinie in Nederland van het Sociaal en Cultureel Planbureau samen met Centraal Planbureau, *Leeft Europa wel?* (2002), *Sociaal Europa* (2003), *Bestemming Europa* (2004), *Europese tijden* (2005), *Divers Europa* (2006), *Marktplaats Europa* (2007), *Europa's Buren* (2008); Juan Diez Medrano, *Framing Europe*. Princeton: Princeton University Press, 2003, 236-248; Loek Halman et al., (red.), *Atlas of European Values*. Tilburg/Leiden: University Press, Brill, 2005, en Angelika Scheuer, *How Europeans See Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005 (diss).

36 Joop J.M. van Holsteyn en Josje M. de Ridder, 'Reus in de polder? Nederlandse kiezers en het electorale belang van Europese integratie, in: Hans Vollaard en Bartho Boer (red.), *Euroscepsis in Nederland*. Utrecht: Lemma, 2005, 23-44; Martin Rosema, Kees Aarts en Henk van der Kolk, 'De uitgesproken opvattingen van de Nederlandse kiezer', in: Kees Aarts et al. (red.), *Een verdeeld electoraat*. Utrecht: Het Spectrum, 2007, 165-88; Catherine E. de Vries, 'Sleeping Giant: Fact or Fairytale?', *European Union Politics*, 8:3, 2007, 363-85. Zie ook de vergelijkende studies van Peter Mair, 'The Limited Impact of Europe on National Party Systems', *West European Politics*, 23:4, 2000, 26-51; Gary Marks en Marco R. Steenbergen (red.), *European Integration and Political Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, en Peter Mair, 'Political Opposition and the European Union', *Government and Opposition*, 42:1, 2007, 1-17.

37 Joop J.M. van Holsteyn en Josje M. den Ridder, *Alles blijft anders*. Amsterdam: Aksant, 2005, 121-124; Vollaard en Boer (2005).

38 The Transformation of Political Mobilisation and Communication in European Public Spheres (Europub.com, http://europub.wz-berlin.de). Dit project werd geleid door Ruud Koopmans en Paul Statham en financieel ondersteund door de Europese Commissie.

39 Piet Hagen, 'Europa rukt op in de krant', *NRC Handelsblad,* 30 mei 2003.

40 De Nederlandse context van een aanspraak is licht afgenomen van 33 procent in 1990 naar 28 procent in 2002. Tegelijkertijd steeg de Europese context van 17 procent van het geheel in 1990, via 37 procent in 1995 en 48 procent in

2000 naar 52 procent in 2002. Het totale aantal geanalyseerde aanspraken betreft hier 1364.

41 Nederlandse actoren waren verantwoordelijk voor 53 procent van de aanspraken in nieuwsberichten in 1990, 56 procent in 1995, 49 procent in 2000 en 57 procent in 2002. Het aandeel aanspraken door actoren met een EU-identiteit steeg van 5 procent in 1990 en 7 procent in 1995 tot een hoogtepunt van 17 procent in 2000, waarna het afnam tot 13 procent in 2002.

42 Jos de Beus en Jeannette Mak, 'European Integration without Europeanisation. The Assets and Limits of Economism as a Frame in European Politics', *Acta Politica*, 40:4, 2005, 440-458.

43 Jos de Beus, Jovanka Boerefijn en Jeannette Mak, 'Final Case Report of Analysis of Newspaper Editorials', *Work Package 3*, Amsterdam, 6 mei 2004; Barbara Pfetsch, 'The Voice of the Media in European Public Sphere: Comparative Analysis of Newspaper Editorials', *Integrated Report Work Package 3*, Hohenheim, 15 juli 2004.

44 John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton, 2001, xiii.

Hoofdstuk 1

1 J.J.C. Voorhoeve, *Peace, Profits, and Principles. A Study of Dutch Foreign Policy*. Den Haag: Martinus Nijhoff, 1979; Paul Scheffer, *Een tevreden natie*. Amsterdam: Bert Bakker, 1988; Bob de Graaf et al. (red.), *De Nederlandse buitenlandse politiek in de twintigste eeuw*. Amsterdam: Boom, 2003; Duco Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*. Derde editie. Utrecht: Het Spectrum, 2006.

2 Grondwet, hoofdstuk 5 (Wetgeving en bestuur). Zie *Algehele grondwetsherziening*, eerste lezing, deel Vc, verdediging. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1984, 1-157. Versterking van de internationale rechtsorde in het bijzonder de mensenrechten is de eerste van acht doelen van huidig buitenlands beleid (zie de Memorie van Toelichting 2006 van het ministerie van Buitenlandse Zaken).

3 P.M. Hommes (red.), *Nederland en de Europese eenwording*. Den Haag: Martinus Nijhoff, 1980; R.T. Griffiths (red.), *The Netherlands and the Integration of Europe 1945-1957*. Amsterdam: NEHA, 1990; M. Kwast-Van Duursen, 'Nederland en een federaal Europa', in: P.R. Baehr et al., *Nederland in een veranderende wereld*. Assen: Van Gorcum, 1991, 60-77; A.G. Harryvan, J. van der Harst en S. van der Voorst (red.), *Voor Nederland en Europa*. Amsterdam: Boom, 2001; Koen Koch, 'Valse tweedeling van federalisme en intergouvernementalisme', *Internationale Spectator*, 55:9, 2001, 429-434. Vgl.

W.H. Weenink, *Bankier van de wereld, bouwer van Europa, Johann Willem Beyen 1897-1976*. Amsterdam: Prometheus/*NRC Handelsblad*, 2005; Anjo Harryvan en Jan van der Harst, *De eeuw van Max Kohnstamm*. Utrecht: Het Spectrum, 2008, en Ben van den Bos, *Mirakel en debacle. De Nederlandse besluitvorming over de Politieke Unie in het Verdrag van Maastricht*. Assen: Van Gorcum, 2008.

4 Arend Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (1968). Herziene editie. Haarlem: Becht, 1986; Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1999, 42-47; idem, 'Hoe moet de Europese Unie geregeerd worden? Doe maar gewoon…,' *Beleid & Maatschappij*, 29:1, 2002, 4-7; Manfred G. Schmidt, 'The Consociational State', *Acta Politica*, 37:2, 2002, 213-227; Arend Lijphart, *Thinking about Democracy*. Londen: Routledge, 2008, 156-158.

5 Vollaard en Boer (2005); Alfred Pijpers, *Europese politiek in Nederlands vaarwater*. Assen: Van Gorcum, 2005. Zie ook Koen Koch, *Over staat en statenvorming*. Leiden: DSWO Press, 1993, 197-220; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid*. Den Haag: Sdu, 1995; Philip Everts (red.), *Dilemma's in de buitenlandse politiek van Nederland*. Leiden: DSWO Press, 1996; Alfred Pijpers, *Kanonnen en boter*. Amsterdam: Jan Mets, 1996; R.E. van Ditzhuyzen (red.), *Tweehonderd jaar Ministerie van Buitenlandse Zaken*. Den Haag: Sdu, 1999; Alfred Pijpers (red.), *Nederland zoekt het tweegesprek. Neoliberale accenten in de Europese politiek*. Den Haag: Clingendael, 1999; Jan Rood (red.), *Europa in de Nederlandse politiek*. Den Haag: Clingendael, april 2002; Jan Rood, Mendeltje van Keulen en Bas Limonard, *Nederland, de EU, en het Verdrag van Lissabon*. Den Haag: Clingendael, april 2008.

6 De specialist in Europese studies herkent in ons woordgebruik het overloopeffect (spill-over), een begrip uit het (neo)functionalisme, een van de leidende verklaringen van Europese integratie in de politieke wetenschap en het praktische beleid.

7 Zie Paul Taggart, 'A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary West European party Systems', *European Journal of Political Research*, 33:3, 1998, 97-112, Susan Milner, 'Introduction: A Healthy Scepticism?', *Journal of European Integration*, 22:1, 2000, 1-14; Petr Kopecký en Cas Mudde, 'The Two Sides of Euroscepticism', *European Union Politics*, 3:3, 2002, 297-326; Robert Harmsen en Menno Spiering (red.), 'Euroscepticism, Party Politics, National Identity, and European Integration, *Yearbook of European Studies*, 20, 2004, en Liesbet Hooghe en Gary Marks, 'Special issue: Understanding Euroscepticism', *Acta Politica*, 42:2/3, 2007.

8 Zie Trouw Dossier 31, *Europa, Paradijs of puinhoop?* Amsterdam, 2004.

9 M.C.P.M. van Schendelen, 'De werkvloer van Europese beleidsvoering', in: Percy B. Lehning (red.), *De beleidsagenda 2000*. Bussum: Couthino, 2000, 351-362. Zie Kees Versteegh, 'Niet Barroso, niet Blair maar C. van Alphen en duizenden andere ambtenaren', *NRC Handelsblad*, 14-15 mei 2005 en de ingezonden brief van Van Schendelen, *NRC Handelsblad*, 21 mei 2005.

10 Menno Wolters (red.), *De vierde macht in de vierde bestuurslaag*. Den Haag, Tweede Kamer, maart 1995; Ben Soetendorp en Kenneth Hanf, 'The Netherlands: Growing Doubts of a Loyal Member', in: idem (red.), *Adapting to European Integration*. Londen: Longman, 1998, 36-51; Rudy B. Andeweg en Galen A. Irwin, *Governance and Politics in the Netherlands*. Tweede editie. Basingstoke: MacMillan Palgrave, 2005, 179-185.

11 Tussen 1963 en 1996 kende het Directoraat Generaal voor Europese Samenwerking van Buitenlandse Zaken drie directoraten (Directie Economische Samenwerking, Directie Raad van Europa en Wetenschappelijke Samenwerking en Directie Integratie Europa). Na een reorganisatie werden directies verdeeld in regiodirecties, themadirecties, forumdirecties en ondersteunende directies. De Directie Integratie Europa (DIE) is een forumdirectie. De doelstelling van DIE is de vormgeving van een samenhangend Nederlands beleid met betrekking tot de EU en de afstemming van de interdepartementale ambtelijke voorbereiding van de Nederlandse inbreng in Brussel. DIE heeft een interne afdeling en een externe afdeling.

12 Van Schendelen (1995); Jan van den Bos en Coen Veldhuijzen, 'Toezicht en controle of subsidies uit Europese structuurfondsen', *Internationale Spectator*, 12:55, 2001, 602-607; Ben Hoetjes, 'The Netherlands', in: Wolfgang Wessels et al. (red.), *Fifteen into one?* Manchester: University Press, 2003, 315-36; Directie Europese Integratie, Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden, *Eindrapport*, 23 september 2005. Zie ook het desbetreffende advies van de Raad van State, Kamerstuk 29993, nrs. 21-22, 3-4 november 2005.

13 De vergaderingen van de permanente vertegenwoordigers van lidstaten in Brussel staan bekend onder de Franse afkorting Coreper (*Comité des Représentants Permanents*). De taken van Coreper zijn opgesplitst. Coreper I bestaat uit plaatsvervangers en bereid de raden van vakministers voor, zoals bij de interne markt en het vervoer. Coreper II bestaat uit de ambassadeurs zelf en bereid de Algemene Raad van ministers van buitenlandse zaken voor, evenals onderwerpen met onderlinge, financiële, institutionele implicaties. Zie Jaap de Zwaan, *The Permanent Representatives Committee*. Amsterdam: Elsevier, 1995; Baldur Thorhallson, *The Role of Small States in the European Union*. Aldershot: Ashgate, 2000, en ook Mark Kranenburg, 'De Europese onderhandelingsmachine', *NRC Handelsblad*, 5 juli 2004.

14 Harmsen (1999); Mensje van Keulen en Jan Rood, 'De gordiaanse knoop van de Nederlandse EU-coördinatie', *Internationale Spectator*, 55:6, 2001, 287-292; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Notitie over de positionering en coördinerende rol van Buitenlandse Zaken in het Europese en Internationale Beleid', Den Haag, 14 september 2001.

15 Joep Boerboom, 'De Nederlandse overheidslobby bij het Europees Parlement', *Internationale Spectator*, 56:12, 2002, 596-600; Bernhard Bot, 'Behartiging van Nederlandse belangen in Brussel', *Internationale Spectator*, 56:3, 2002, 123-127; Caroline de Gruyter, 'Banenjagen voor het vaderland', *NRC Handelsblad,* 17-18 januari 2004.

16 Victor Bekkers, A.J.C. De Moor-Van Vught en Wim Voermans, 'Going Dutch', in: Paula Craig en Carol Harlow (red.), *Lawmaking in the European Union*. Londen: Kluwer, 1998, 454-478.

17 Dennis Hesseling en Lousewies van der Laan, 'Den Haag, Het democratisch gat van Europa', *Internationale Spectator*, 56:3, 2002, 145-149; Joep Boerboom, 'Controle op Brussel door Kamer kan beter'. *Internationale Spectator*, 58:9, 2004, 430-434; E.C.M. Jurgens, 'De Europese Unie heeft een onparlementair stelsel: terug naar de nationale parlementen!', *VDE-Europalezing 2005*. Amsterdam, 25 november 2005; Kees Versteegh, 'Sorry, we zaten langdurig te slapen', *NRC Handelsblad,* 25 november 2005, en Adviesraad Internationale Vraagstukken, *De EU en de band met de Nederlandse burger*. Briefadvies nr.10, Den Haag, 2 december 2005.

18 Kamerstuk I/II 2006-2007, 30953C, nr. 3.

19 *De Eerste Kamer en Europa*, Eerste Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 2007.

20 Guido Martinotti en Sonia Stefannizi, 'Europeans and the Nation State', in: Oskar Niedermayer en Richard Sinnot (red.), *Public Opinion and Internationalized Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1995, 163-189. Vgl. Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau, *Marktplaats Europa, Vijftig jaar publieke opinie en marktintegratie in de Europese Unie*. Den Haag, juli 2007.

21 'Nederland stapelt fout op fout in Conventie EU', 'Nederland zweet in finale EU-grondwet', 'Tweede Kamer krijgt zin niet', 'De coup van Giscard', 'Europese grondwet: Nederland wil veel, maar krijgt uiteindelijk weinig', 'CDA laat VVD in de kou staan bij Europadebat', 'Nederland moet assertiever opereren', *NRC Handelsblad*, 7 februari, 21 mei, 13 juni, 14-15 juni, 20-21 september, 3 oktober, 8 november 2003. Zie ook J.Q.Th. Rood, ' Nederland voert heilloos en schadelijk Europees beleid', *NRC Handelsblad*, 20 mei 2003; Jacques Pelkmans et al. (red.), *Nederland en de Europese Grondwet*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2003, en Paul Cliteur et al. (red.), *Naar een Europese Grondwet*. Den Haag: Boom, 2004.

22 Scheffer (1988), 55.
23 A. van Staden et al., *De herontdekking van de wereld. Nederlands buitenlands beleid in revisie*. Den Haag: Clingendael, februari 2004. Zie ook Theo van den Doel, *De militaire ambities van de Europese Unie*. Den Haag: Clingendael, mei 2004.
24 Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Nota Kiezen voor groei*. Den Haag, juli 2004.
25 *NRC Handelsblad*, 7 september 2004. Zie www.EU2004.nl: toespraak Balkenende.
26 De term 'permissive consensus' is bedacht door V.O. Key, Jr., *Public Opinion and American Democracy*. New York: Knopf, 1961, 32-35, 552 en toegepast op Europa door Leon Lindberg en Stuart Scheingold, *Europe's Would-be Polity*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1970. Een eerste indruk van Nederlandse euroscepsis biedt Robert Harmsen, 'Euroscepticism in the Netherlands: Stirrings in Dissent', in: Harmsen en Spiering (2004), 99-126.
27 Gerrit Voerman, 'De Nederlandse politieke partijen en de Europese integratie', in: Kees Aarts en Henk van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa*. Amsterdam: Bert Bakker, 2005, 44-63.
28 Zie Huib Pellikaan en Joop van Holsteyn, *Verkiezing van het Europese Parlement 10 juni 2004*, Amsterdam: Rozenberg, 2004.
29 Pim Fortuyn, *De puinhopen van acht jaar paars*. Amsterdam: Karakter Uitgevers, 2002. Zie John Gillingham, *European Integration 1950-2003*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, 374-382.
30 Van den Bos (2008).
31 W.J. van der Voort, *In Search of a Role. The Economic and Social Committee in European Decision Making*. Utrecht, 1997 (diss.); Stijn Smismans, 'The Economic and Social Committee: Toward Deliberative Democracy via Functional Assembly', *European Integration Online Papers (EioP)*, 4:12, 2000.
32 Zie bijv. 'De tijd dringt , Europa is te traag', *NRC Handelsblad*, 27 juli 2004, een vraaggesprek met Anthony Burgmans, voorzitter van de Raad van Bestuur van Unilever sinds 1999.
33 Eurobarometer nummer 61, Nationaal Rapport over Nederland.
34 Zie Flash Eurobarometer, *The European Constitution: post-referendum survey in the Netherlands*. Brussel: juni 2005; Paul Dekker en Sjef Ederveen (red.), *Europese tijden*, bijlage bij Staat van de Europese Unie 2006. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2005; Hans Anker, *Kom maar naar de camping!* Amsterdam: Anker Solutions, september 2005, en Aarts en Van der Kolk (2005).
35 Kees Aarts en Henk van der Kolk, 'Op weg naar 1 juni', in Idem (2005), 163-170.

36 Dekker en Ederveen (2005), 11-14; Catherine E. de Vries en Kees van Kersbergen, 'Interests, Identity, and Allegiance in the European Union. *Acta Politica*, 42:2/3, 2007, 309.

37 Jacques J.A. Thomassen, 'Nederlanders en Europa. Een bekoelde liefde?', in: Aarts en Van der Kolk (2005), 66-77.

38 Henk van der Kolk en Kees Aarts, 'Opkomst en uitslag', in: Aarts en van der Kolk (2005), 188-201.

39 Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau, *Europa's buren*. Den Haag, mei 2008, 26-31.

40 Paul Dekker en Eefje Steenvoorden, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2, 2008, 15.

41 Dekker en Ederveen (2005), 7-10. Zie ook Eurobarometer nummer 69 en Dekker en Steenvoorden (2008), 2, 18.

42 Joseph Janssen, *Publieke steun voor de Europese Unie 1952-1998*. Maastricht: Universiteit (diss.), 2007.

43 John Cooper, auteur van *The Breaking of Nations* (2003), deed deze uitspraak tijdens een forum over Europese waarden en normen in de Ridderzaal, Den Haag, 7 september 2004.

44 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Bestemming Europa*. Den Haag, 2004, 15. Zie verder Pippa Norris, *A Virtuous Circle*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000; Imig en Tarrow (2001) en Marks en Steenbergen (2004). Zie als voorbeeld van Nederlandse euroscepsis Geert Reuten et al. (red.), *De prijs van de Euro*. Amsterdam: Van Gennep, 1998.

45 Zie voor de samenhang tussen de crisis van de openheid rondom de eeuwovergang met de crisis van de tolerantie, consensus en solidariteit Jos de Beus, 'Quelque chose brisé aux Pays-Bas', *Esprit*, juli 2006, nummer 326, 138-150.

46 Zie Jerôme Heldring, 'A Greater Holland?', *Internationale Spectator*, 14, 1964, 538-548.

47 Zie Paul Scheffer, 'Machtsverschil en rechtsgelijkheid in de Europese Unie', Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 1995, *Werkdocumenten* 86, Koen Koch en Paul Scheffer (red.), *Het nut van Nederland*. Amsterdam: Contact, 1996; Jos de Beus, *Eeuwige democratie.* Rijksuniversiteit Groningen: 18 november 1997 (oratie); Jos de Beus en Paul Scheffer, *De achteloosheid voorbij*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 2000; Paul Scheffer, *De greep naar de eeuwige vrede*. Nijmegen: lezing voor het symposium Frontcities for Peace and Security, mei 2000; Ben Knapen, 'Het is de hoogste tijd dat alle lidstaten Europa omhelzen ...ook het kleine Nederland moet zijn kompas hervinden', *NRC Handelsblad*, 10-11 april 2004; het themanummer 'Misverstand Nederland' van *De Gids*, 167, nummers 5-6, mei-juni 2004 en de

reactie van de Haagse politiek op het referendum van 1 juni 2005, waaronder de rede van premier Balkenende in het Kamerdebat op de morgen erna: 'Er moet meer aandacht zijn voor de zorgen van de burger, er moeten minder grote woorden worden gebruikt en geen sprongen vooruit worden gemaakt zonder draagvlak.'

48 *NRC Handelsblad*, 25 maart 2003, en 'Eiland Nederland', *Vrij Nederland*, 24 mei 2003, nummer 21. Zie Dick Pels, *Een zwak voor Nederland*. Amsterdam: Anthos, 2005, en Jan Willem Duyvendak, Ewald Engelen en Ido de Haan, *Het bange Nederland*. Amsterdam: Bert Bakker, 2008. Vgl. Martin Wolf, 'Europeans Should Learn Painful Lessons from One Another', *Financial Times*, 14 september 2005.

49 Zie Kees van Kersbergen, 'Political Allegiance and European Integration', *European Journal of Political Research*, 37:1, 2000, 1-17, alsmede Symposium over de verplaatsing van gezag ('authority migration') *Political Science and Politics*, 37:3, 2004, 397-432, en Slaughter (2004). Vergelijk Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003).

50 Cees van der Eijk en Mark N. Franklin, 'Potential for Contestation on European Matters at National Elections in Europe', in: Marks en Steenbergen (2004), 32-50.

51 De instemming wordt kritisch en afhankelijk van rechtvaardigheidsnoties in plaats van zakelijk-instrumenteel. Deze instemming blijft achter bij het ideaal van redelijke instemming in een gevoelsgemeenschap van burgers. Maar zij gaat verder dan instemming op basis van dwang, traditie en charismatisch leiderschap. Zie Richard Sennett, *Authority*. New York: Vintage, 1981; David Held, *Democracy and the Global Order*. Cambridge: Polity Press, 1995, 195, 249, en Margaret Levi, *Consent, Dissent, and Patriotism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

52 Zie Vivien Schmidt, 'Europe's democratic troubles begin at home', *Financial Times*, 11 augustus 2003, en Jos de Beus, 'Europese integratie als de grote ontzuiling', *Spiegel Historiael*, 37:10, oktober 2002, 500-505.

53 CPB/SCP (2008), 42, 48.

54 Zie Remco van Diepen, *Hollanditis. Nederland en het kernwapendebat 1977-1987*. Amsterdam: Bert Bakker, 2004.

55 Herbert Kitschelt, 'Political Opportunity Structures and Political Protest. Anti-nuclear Movements in: Four Countries', *British Journal of Political Science*, 16:1, 1986, 57-85; Hanspeter Kriesi, *Political Mobilization and Social Change*. Aldershot: Avebury, 1993, Sidney Tarrow, *Power In Movement*. Cambridge: University Press, 1994; Hanspeter Kriesi et al., *The Politics of New Social Movements in Western Europe*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995; Gary Marks en Douglas McAdam, 'Social Movements and the

Changing Structure of Political Opportunity in the European Union', *West European Politics*, 19:2, 1996, 249-278 en Idem, 'On the Relationship of Political Opportunities to the Form of Collective Action: The Case of the European Union', in: Donatella Dellaporta et al. (red.), *Social Movements in a Globalizing World*. Londen: MacMillan, 1999, 97-111. Vergelijk de variabelen van Arend Lijphart (1999).

56 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1998 – 25 jaar sociale verandering*. Den Haag: SCP, september 1998, Uwe Becker, *Europese democratieën*. Amsterdam: Spinhuis, 1999, Klaartje Peters, *Verdeelde macht*. Amsterdam: Boom, 1999, en Andeweg en Irwin (2005).

57 Zie de uitvoerige en met vergelijkende cijfers onderbouwde analyse van Donatella della Porta, 'Political Opportunities and the Europeanization of the Public Spheres', *Report Workpackage 1 of the Europub.com project*. Florence: februari 2003. Kitschelt brengt variabelen met betrekking tot de nationale staatsbaten van Europese deelname (behoud van invloed op internationale politiek, van sociale politiek, en van bijzondere budgettaire voordelen van lidmaatschap) in verband met variabelen over nationale partijverhoudingen, waarbij zijns inziens een partijconflict de europeanisering van de binnenlandse politiek bevordert: Herbert Kitschelt, 'European Party Systems', in Martin Rhodes et al. (red.), *Developments in West European Politics*. Londen: MacMillan, 1997, 146-150.

58 Wouter van der Brug, 'Politieke problemen, prioriteiten en partijkeuze', in: Jacques Thomassen et al. (red.), *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998*. Den Haag: Sdu, 2000, 187-202, en Paul Pennings en Hans Keman, 'The Dutch Parliamentary Elections in 2002 and 2003', *Acta Politica*, 38:1, 2003, 51-68.

59 A.P.M. Lucardie, 'Binnenkomers en buitenstaanders', en idem, 'In de wachtkamer', in resp. Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, *Jaarboek 1994* en *Jaarboek 1998*, Groningen: Rijksuniversiteit, 1995, 123-148 en 1999, 120-143.

60 Kees Brants en Philip van Praag (red.), *Verkoop van de politiek*. Amsterdam: Spinhuis, 1995, en Philip van Praag en Kees Brants (red.), *Tussen beeld en inhoud*. Amsterdam: Spinhuis, 2000. Mondelinge communicatie van Philip van Praag over de mediaberichten over de campagnes van 2002 en 2003. De aanwezigheid van Europese politiek op de Nederlandse televisie is apart onderzocht. Het blijkt dat de omvang van de berichtgeving zeer gering is in tijden van routine (als er geen bijzondere Europese evenementen zijn) en dat sommige Europese evenementen (zoals de invoering van de euro) betrekkelijk veel aandacht krijgen en andere Europese evenementen (zoals de verkiezingen van het Europees Parlement in 1999) zeer weinig aandacht krijgen: Peter (2003), 45 en De Vreese (2003), 91, 96, 107. Vgl. Jan Kleinnijenhuis,

Janet Takens en Wouter H. van Atteveldt, 'Toen Europa de dagbladen ging vullen', in: Aarts en Van der Kolk (2005), 123-144.

61 Zie hun bijdragen aan *de Volkskrant*, 5 maart, 15 maart en 1 mei 1997 en aan *NRC Handelsblad*, 11 december 1996 en 15 januari 1997. Vgl. het eerdere vernietigende oordeel van de expert Van Schendelen in *Intermediair*, 1992, 28, 2 oktober.

62 Willem Drees, *Op de kentering* (1945), bezorgd door H. Daalder en J.H. Gaemers, Amsterdam: Bert Bakker, 1996.

63 Kees Aarts en Jacques Thomassen, 'Dutch Voters and the Changing Party Space', *Acta Politica*, 43:2/3, 2008, 203-234.

Hoofdstuk 2

1 *NRC Handelsblad*, 18 juni 2003 (over de halfjaarlijkse eurobarometer) en 4-5 juni 2005. In het najaar van 2004 wensten volgens de eurobarometer nog meer Nederlanders een referendum (73 procent). In een ander onderzoek wordt een percentage van 66 gevonden: Kees Aarts en Henk van der Kolk, 'Op weg naar 1 juni', in: idem (2005), 161. Deze auteurs vinden ook lagere percentages wat betreft de verwachte instemming met de grondwet (39 procent eind 2003, 72 procent eind 2004): Henk van der Kolk en Kees Aarts, 'Verwachtingen, voorspellingen en trends', in Aarts en Van der Kolk (2005): 146-8. Zie ook Kees Aarts en Henk van der Kolk, 'Understanding the Dutch "No"', *PS Political Science and Politics*, 34:2, 2006, 243-246.

2 *NRC Handelsblad*, 12 november 2003.

3 Zie de reconstructie van respectievelijk de nee-campagne van de SP en de ja-campagne van het kabinet-Balkenende in *NRC Handelsblad*, 18-19 mei 2005 en 4-5 juni 2005. Vergelijk Europese Commissie, 'The European Constitution: Post-referendum survey in the Netherlands', *Flash Eurobarometer*, juni 2005, 3-11 en Anker (2005), 16-17. Zie voor de rol van de media, Philip van Praag et al., *Het referendum over de Europese Grondwet: De kwaliteit van het publiek debat*. Amsterdam: ASCOR, december 2005.

4 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Staat van de Europese Unie 2006*, Den Haag, 20 september 2005, 9-13; brief staatssecretaris voor Europese Zaken Nicolaï 2 oktober 2005. Zie ook *NRC Handelsblad*, 30 september, 3 oktober (hoofdredactioneel commentaar), 9 november, 10 november 2005. Zie algemeen over opinieonderzoek door en voor de centrale overheid W.L. Tiemeijer, *Het geheim van de burger*. Amsterdam: Aksant, 2006 (diss.)

5 Raad van State, *Adviesaanvraag inzake het mandaat van de Intergouvernementele Conferentie ter herziening van het Verdrag betreffende de Europese*

Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, Den Haag, 12 september 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31091, nr.4. Zie ook Philip van Praag, 'De dubbele agenda van de Raad van State', *Nederlands Juristenblad*, 40: 82, 9 november 2007, 2547-2550.

6 Archon Fung, Mary Graham, David Weil, *Full Disclosure*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, 145-148; Daniel Naurin, *Deliberation behind Closed Doors, Transparency and Lobbying in the EU*. Colchester: Ecpr Press, 2008.

7 Desmond Dinan, *Ever Closer Union*. Derde Editie. Houndmills: Palgrave MacMillan, 2005, 241-242.

8 Cris Shore, *Building Europe*. Londen: Routledge, 2000: 130-146; Jeannette Mak, *Selling Europe*. Florence: European University Institute, 2001 (diss.); Andy Smith (red.), *Politics and the European Commission*. Londen: Routledge, 2004, deel II.

9 Keith Middlemas, *Orchestrating Europe. The Informal Politics of the European Union 1973-1995*. Londen: Fontana Press, 1995, 225.

10 Middlemas (1995), 275. Zie over de moeizame publicatie van documenten en behandeling van klokkenluiders Walter van Gerven, *The European Union, a Polity of States and Peoples*. Stanford: Stanford University Press, 2005, 212-255.

11 Zie Slavko Splichal, 'Defining Public Opinion in History', in: Hanno Hardt en Slavko Splichal (red.), *Ferdinand Tönnies on Public Opinion*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2000, 11-48. Deze traditie gaat terug tot de slotparagraaf over het beginsel van openbaarheid in nationaal en internationaal recht van Immanuel Kant, 'Zum ewigen Frieden' (1795), in: idem, *Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogiek I*, Frankfurt: Suhrkamp, 1977, 244-251.

12 Robert A. Dahl, *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989, 221-222.

13 Stephen Holmes, *Benjamin Constant and the Making of Modern Liberalism*. New Haven (Conn.): Yale University Press, 1984.

14 Bentham wijst ook op de begrijpelijkheid van de democratische taal en de toegankelijkheid van de documenten van een democratische overheid, maar hij zegt niets over de openbare functie van politieke partijen. Zie verder Fred Rosen, *Jeremy Bentham and Representative Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 1983, en Frank van Vree, *De politiek van de openbaarheid*. Groningen: Historische Uitgeverij, 2000, 12.

15 Aangehaald door Van Gerven (2005), 42.

16 David Luban, 'The Publicity Principle', in: Robert E. Goodin (red.), *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, 154-198.

17 Jon Elster, Deliberation and Constitution Making, in: idem (red.), *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, 109-111, en Simone Chambers, 'Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy and the Quality of Deliberation', *Journal of Political Philosophy*, 12:4, 2004, 389-410.

18 Christoph O. Meyer, 'Europeanization of Public Discourses – Wishful Thinking or Reality?', in: Vivien A. Schmidt et al. (red.), *Public Discourse and Welfare State Reform*. Amsterdam: Forum Scholars for European Social Democracy, Amsterdam: Mets & Schilt, 2005, 198-203.

19 Deze literatuur is omvangrijk. We noemen slechts Erik Oddvar Eriksen en John Erik Fossum (red.), *Democracy in the European Union*. Londen: Routledge, 2000; Philippe C. Schmitter, *How to Democratize the European Union ...and Why Bother?*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2000; Larry Siedentop, *Democracy in Europe*. Londen: Allen Lane, 2000, en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De staat van de democratie*. Den Haag, 2004, en Andreas Follesdal en Simon Hix, 'Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravsik', *European Governance Papers*, maart 2005, www.connex-network.org/eurogov/.

20 Dit argument is o.a. uitgewerkt in Habermas' filosofie van Europese grondwettelijke vaderlandsliefde. Zie Jürgen Habermas, *Der gespaltene Westen*. Frankfurt: Suhrkamp, 2004, alsmede Gerard Delanty en Chris Rumford, *Rethinking Europe*. Londen: Routledge, 2005; Daniel Levy, Max Pensky en John Torpey (red.), *Old Europe, New Europe, Core Europe*. Londen: Verso, 2005; Tony Judt, *Postwar*, Londen: Heinemann, 2005; *Nexus*, 2004, nummers 38, 39 en 40 over geschiedenis en actualiteit van het Europese beschavingsideaal, en Steven McGuire en Michael Smith, *The European Union and the United States*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2008.

21 Van Middelaar gebruikt een andere indeling van perioden. Hij laat de pogingen van de vertegenwoordigers van Europese staten en gemeenschapsorganen om het publiek te bereiken via Europese symboliek, bestuurlijke effectiviteit en democratisering (invoering verkiezingen voor het Europees Parlement) beginnen met de Kopenhagen verklaring over de Europese identiteit van december 1973. Zie Luuk van Middelaar, *Passages naar Europa* (dissertatie Universiteit van Amsterdam, (mei 2009)), Deel III.

22 William H. Hitchcock, *The Struggle for Europe*. New York: Doubleday, 2003; John Gillingham, *European Integration, 1950-2003*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003; Dinan (2005), en Judt (2005).

23 De term 'stilzwijgende constitutionalisering' is Weilers beschrijving van het activisme van Europese rechters ter vestiging van een primaat van Europees recht ten tijde van de lange stagnatie van de Europese Commissie in de jaren

zestig, zeventig en tachtig. Zie J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

24 Dinan (2005), 92. Deze ontwerpgrondwet is door een commissie van het CDA integraal overgenomen, eveneens symbolisch (zonder praktisch gevolg): Commissie Franken, *Publieke gerechtigheid en de Europese Unie*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, juli 1996.

25 Gerard Breeman, *Cultivating Trust*. Leiden, 2004, hoofdstuk 5 (diss.)

26 Hans H.J. Labohm (red.), *De waterdragers van het Nederlandse Europabeleid*. Den Haag: Sdu, 1997.

27 Lindberg en Scheingold (1970), en Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations*. New Haven (Conn.): Yale University Press, 1982, 118-119, 130-131.

28 Ernest B. Haas, *The Uniting of Europe*. Londen: Stevens and Sons, 1958; Francois Duchêne, *Jean Monnet*. New York: Norton, 1994, en De Beus (2002).

29 Fritz W. Scharpf, *Governing in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

30 R.D. Putnam, 'Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games', *International Organization*, 42:3, 1988, 427-460, en Peter B. Evans, Harold K. Jacobson en Robert D. Putnam (red.), *Double-Edged Diplomacy*. Berkeley: University of California Press, 1993.

31 M.C.P.M. van Schendelen (red.), *Nederlandse lobby's in Europa*. Den Haag: Sdu, 1993, en Pedler en Van Schendelen (1994).

32 Dinan (2005), 187. Zie ook David Judge en David Earnshaw, *The European Parliament*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2003, en de voorstellen voor verbetering van het Europees Parlement van Nederlandse partijen tijdens de campagne van 2004: Pellikaan en Van Holsteyn (2004). Zie voor een positief oordeel over de evolutie van het Europees Parlement Simon Hix (2008), 86, 110-136.

33 Lijphart (1986), 116-130.

34 Zie de bijdragen van Van Holsteyn en Den Ridder alsmede Pellikaan en Brandsma aan Boer en Vollaard (2005), 23-44,89-108 en De Beus en Pennings (2005).

35 Jack Snyder, *From Voting to Violence*. New York: Norton, 2000, en Edward D. Mansfield en Jack Snyder, *Electing to Fight*. Cambridge: MIT Press, 2005. Vgl. Stefano Bartolini, *Restructuring Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2005, en idem, 'Should the Union be Politicised?', in: *Politics: the Right or Wrong Sort of Medicine for the EU?* Brussel: Notre Europe, maart 2006, Policy Paper nr.19.

36 Aldus Elisabeth Pond, *The Rebirth of Europe*. Washington DC: Brookings Institution, 1999; David Calleo, *Rethinking Europe's Future*. Princeton: Princeton University Press, 2002; Gillingham (2003), Hitchcock (2002), Timothy Garton Ash, *Free World*. Londen: Penguin/Allen Lane, 2004, Peter H. Merkl, *The Distracted Eagle*. Londen: Routledge, 2005; Simon Hix, *The Political System of the European Union*. Tweede editie. Houndmills: Palgrave MacMillan, 2005, en Judt (2005).

37 Zie voor een Nederlandse schets van deze ontwikkeling Ben van der Velden, *De Europese onmacht. Scènes uit de achterkamers*. Amsterdam: Meulenhoff, 2005.

38 Van de Steeg (2005).

39 Norris (2000), 183-207. Vgl. Peter (2003), De Vreese (2003), Van Noije (2007), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007), 137-150.

40 Doug Imig en Sidney Tarrow, 'Mapping the Europeanization of Contention', in: idem (red.), *Contentious Europeans*. Boulder: Westview Press, 2001, 34-35 en Maria Trif en Doug Imig, 'Demanding to be Heard: Social Movements in the Public Sphere', *paper* voor de International Conferene on The Europeanisation of Public Spheres. Berlijn: Wissenschaftszentrum für Sozialforschung, 20-23 juni 2003.

41 Bruno Kaufmann, Alain Lamassoure en Jürgen Meyer, *Transnational Democracy in the Making*. Amsterdam: Initiative & Referendum Institute Europe, IRI Europe Handbook, 2004.

42 Mair (2000), Kees van Kersbergen en André Krouwel, 'De buitenlanderskwestie in de politiek in Europa', in: Huib Pellikaan en Margo Trappenburg (red.), *Politiek in de multiculturele samenleving*. Amsterdam: Boom, 2003, 188-217.

43 Een illustratie in Margot Wallström, 'Communicating a Europe in Stormy Waters', rede voor de European Voice Conference 'Simplifying Europe', Brussel, 28 juni 2005. Zij is de huidige Europees Commissaris belast met voorlichting en communicatie. Zie ook Derk-Jan Eppink, *Europese mandarijnen*. Tielt: Lannoo, 2007.

44 Secretariaat Europese Conventie, 'Digest of contributions to the Forum'. Brussel, 17 juni 2002.

45 Zie ook Bartolini (2006).

46 Zie over dit laatste verschijnsel Peter Ludlow, *The Laeken Council*. Brussel: Eurocomment, 2002, en Peter Norman, *The Accidental Constitution*. Brussel: Eurocomment, 2003.

Hoofdstuk 3

1 Er zijn interviews gehouden met 14 vertegenwoordigers die actief zijn op het gebied van Europese integratie, 16 op dat van landbouw en 14 op dat van immigratie. De steekproef is representatief in de zin dat er voldoende personen meededen van organisaties die volgens andere ondervraagden een reputatie van invloed hebben. Een volledige lijst van geïnterviewden is te vinden in de bijlage.

2 Op het gebied van buitenlands beleid, vooral mensenrechtenbeleid, is de invloed van de EU op mondiale organen in VN-verband juist afgenomen: Richard Gowan en Franziska Brantner, 'A Global Force for Human Rights?, Londen: European Council on Foreign Relations, september 2008.

3 Maarten Vink, 'The Limited Europeanisation of Domestic Citizenship Policy: Evidence from the Netherlands', *Journal of Common Market Studies*, 39:5, 2001, 875-896. Idem, *Limits of European Citizenship*. Leiden, december 2003 (diss).

4 Interviews vertegenwoordiger van de Eerste Kamer bij de Conventie, leden van de Tweede Kamer voor de VVD en het CDA, vertegenwoordiger VNG.

5 Interview vertegenwoordiger van de Nederlandse Regering bij de Conventie.

6 Interview vertegenwoordiger van de Eerste Kamer bij de Conventie.

7 Interview vertegenwoordiger van het ministerie van LNV.

8 Interviews vertegenwoordigers van het ministerie van Buitenlandse Zaken, de Tweede Kamer bij de Conventie, de Europese Beweging Nederland, en de Vereniging Democratisch Europa.

9 Interviews vertegenwoordigers van het ministerie van Economische Zaken, ministerie van LNV, en het ministerie van Justitie.

10 Interviews vertegenwoordigers IPO en de VNG.

11 Interview vertegenwoordiger MKB.

12 Hierbij moet worden opgemerkt dat de steekproef bepaalde afwijkingen vertoont, zoals parlementsleden (Eerste en Tweede Kamer) die in hun hoedanigheid als vertegenwoordiger bij de Europese Conventie als actoren namens de overheid worden beschouwd.

13 Interviews griffier Vaste Commissie van de Tweede Kamer voor Landbouw, vertegenwoordiger Consumentenbond, vertegenwoordiger SER.

14 Interview vertegenwoordiger van het ministerie van LNV.

15 Interviews griffier Vaste Commissie van de Tweede Kamer voor Landbouw.

16 Interview vertegenwoordiger van de Nederlandse Regering bij de Conventie.

17 Interview vertegenwoordiger MKB.

18 Interviews vertegenwoordiger Productschap Zuivel en vertegenwoordiger Nederlandse Vakbond voor Varkenshouders.

19 Interviews vertegenwoordiger van het ministerie van Economische Zaken, vertegenwoordiger van de SER, en vertegenwoordiger van de Vrienden van het Platteland.

20 Interview vertegenwoordiger van het IPP.

21 Interview vertegenwoordiger van het Instituut Clingendael.

22 Interview vertegenwoordiger van de VDE.

23 Ruud Koopmans en Paul Statham, 'Political Claims Analysis: Integrating Protest Event and Public Discourse Approaches', *Mobilisation*, 4:2, 1999, 203-222.

24 Ruud Koopmans, 'Codebook for the Analysis of Political Mobilization and Communication in European Public Spheres', *rapport* voor Europub.com, Berlin, Wissenschaftszentrum, april 2002, verkrijgbaar via europub.wz-berlin.de.

25 Voor de periode 2000-2002 is er van *de Volkskrant* en het *Algemeen Dagblad* één exemplaar per week bekeken. Voor de jaren 1990 en 1995 is er één exemplaar per elke twee weken doorgenomen. Van slechts de helft van de exemplaren van deze selectie zijn alle claims gecodeerd, van de andere helft alleen de claims met een Europese dimensie. Van de artikelen van het jaar 2001 zijn in alle gevallen slechts de Europese claims gecodeerd. Van de *Leeuwarder Courant* en *De Telegraaf* is er van het jaar 2000 één exemplaar per twee weken bekeken. In twee van de drie exemplaren daarvan hebben wij alleen de claims met een Europese dimensie gecodeerd.

26 'Zalm en Balkenende oneens over EU steun', *Algemeen Dagblad*, 11 september 2002.

27 'Geen gezonde koeien doden', *Algemeen Dagblad*, 31 januari 2001.

28 'Kamer wil onderzoek ESF gelden afsluiten', *de Volkskrant*, 7 december 2001.

29 Nederlandse actoren waren verantwoordelijk voor 53 procent van de aanspraken in 1990, 56 procent in 1995, 49 procent in 2000 en 57 procent in 2002. Het aandeel aanspraken dat gemaakt werd door actoren met een Europese identiteit steeg van 5 procent in 1990 en 7 procent in 1995 tot een hoogtepunt van 17 procent in 2000, waarna het afnam tot 13 procent in 2002.

30 De daling van het Nederlandse aandeel gaat van 50 procent in 1990, 48 procent in 1995 en 42 procent in 1995 naar 40 procent in 2002. Het beeld van de Europese identiteit van de geadresseerde is iets grilliger. Dit verloopt van 9 procent in 1990 via 17 procent in 1995 naar 27 procent in 2000, alvorens iets te dalen naar 25 procent in 2002.

31 Nederlandse actoren waren in 1990, 1995 en 2000 goed voor 35 procent van de organisaties of personen wier belangen men aanviel of verdedigde. In 2002 was dit 36 procent. Wat betreft de Europese actoren was er tegelijkertijd een duidelijke stijging te zien. Van 8 procent in 1990, 19 procent in 1995 en 22 procent in 2000 naar 27 procent in 2002.

32 Het aandeel Europese actoren was 8 procent in 1990, 23 procent in 1995, 38 procent in 2000 en 26 procent in 2002. Tegelijkertijd waren Nederlandse actoren verantwoordelijk voor 42 procent in 1990, 40 procent in 1995, 25 procent in 2000 en 32 procent in 2002. 2002 is met de discussie rond de invoering van de euro duidelijk een uitzonderlijk jaar.

33 In 1990 was de gemiddelde score op een schaal van -1 (een aanspraak op terughoudende integratie) tot +1 (een aanspraak op verdergaande integratie) 0,4. In 1995, 2000 en 2002 waren deze scores respectievelijk 0,39, 0,34 en

0,24. Er valt hier geen algemene trend te bespeuren, daar de verschillende evaluaties nogal uiteenlopen. Standaarddeviaties zijn vrijwel overal groter dan 0,5.

34 De verdeling is ontleend aan Koopmans (2002) en Medrano (2003).

Hoofdstuk 4

1 Kevin (2003), De Vreese (2003), Banducci et al. (2006), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007), Van Noye (2007), Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau (2008), 32-52. Dit argument wordt nader beschouwd in hoofdstuk 5.

2 In de zomer en het najaar van 2003 zijn er interviews gehouden met de hoofdredacties, binnenlandse redacteuren en Europese correspondenten van de vier kranten. Voor *de Volkskrant* betrof dit de hoofdredacteur, twee binnenlandse correspondenten die verantwoordelijk zijn voor de rapportage rond landbouwbeleid en vreemdelingenbeleid en de Europese correspondent. Voor het *Algemeen Dagblad* de voormalig hoofdredacteur, de parlementair redacteur die vreemdelingenbeleid in haar portefeuille heeft en de Europese correspondent. Bij *De Telegraaf* werd gesproken met de adjunct-hoofdredacteur, twee binnenlandse correspondenten die verantwoordelijk zijn voor de rapportage rond landbouwbeleid en vreemdelingenbeleid en de Europese correspondent. Bij de *Leeuwarder Courant* tenslotte werden vraaggesprekken gehouden met de hoofdredacteur en twee parlementaire redacteuren die over vreemdelingenbeleid en landbouw schrijven. Daar deze krant niet over een eigen Europese correspondent beschikt, werd gesproken met de verslaggever in Brussel van de Geassocieerde Pers Diensten (GPD), die regelmatig stukken schrijft voor de *Leeuwarder Courant*.

3 Eurobarometer, nummer 68.

4 Eurobarometer, nummer 62.

5 Eurobarometer, nummer 68.

6 Eurobarometer, nummer 67.

7 Eurobarometer, nummer 57.

8 Warna Oosterbaan en Hans Wansink, *De krant moet kiezen*. Amsterdam: Prometheus, 2008. Vgl. Nick Davies, *Flat Earth News*. Londen: Chatto & Windus, 2008.

9 Norris (2000).

10 Karlheinz Reif, 'Cultural Convergence and Cultural Diversity as Factors in European Identity', in: Soledad Garcia (red.), *European Identity and the Search for Legitimacy*. Londen: Pinter, 1993, 131-153; Willem Saris, 'The

Public Opinion about the EU Can Easily Be Swayed in Different Directions', *Acta Politica*, 32:4, 1997, 406-435. Zie in het algemeen Wil Tiemeijer, *Wat 93,7 procent van de Nederlanders moet weten over opiniepeilingen*. Amsterdam: Aksant, 2008.

11 De Vreese (2003) en Peter (2003).

12 Ruud Koopmans en Barbara Pfetsch, 'Towards a European Public Sphere? Comparing Political Actors and the Media in Germany', ARENA Working Paper Number 23/03, Oslo, 2003, te downloaden via http://www.arena.uio.no.

13 Mark Deuze, *Journalists in the Netherlands*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, 2002 (diss.)

14 Kees Brants, 'Opgejaagd door Cerberus, de moeizame mediatisering van de politieke communicatie', in: Jo Bardoel et al., *Journalistieke cultuur in Nederland.* Amsterdam: University Press, 2002, 84-99.

15 Martin Gleisser en Claes de Vreese, 'News about the EU Constitution', *Journalism*, 6:4, 2005, 221-242.

16 Zie Michael Billig, *Banal Nationalism*. Londen: Sage, 1995.

17 Interview voormalige hoofdredacteur *Algemeen Dagblad*.

18 Zie hoofdstuk 3.

19 Zie de bijlage bij dit boek.

20 'Een euro is een euro, geen gulden', *Leeuwarder Courant*, 9 mei 2000, 'Uitbreiding van EU te riskant', *Leeuwarder Courant*, 28 september 2000, 'Denen geven goede voorbeeld', *Leeuwarder Courant*, 28 september 2000, 'Nederland kleiner in Europa', *Leeuwarder Courant*, 4 december 2000.

21 'BSE', *De Telegraaf* , 1 februari 2001, 'Middeleeuws', *De Telegraaf*, 28 maart 2001, 'Genant', *De Telegraaf*, 26 maart 2001, 'Pijnlijk', *De Telegraaf*, 28 maart 2001, 'Steun', *De Telegraaf*, 5 april 2001, 'Superstaat', *De Telegraaf*, 3 mei 2001, 'Blauwdruk', *De Telegraaf*, 12 juni 2001, 'Onderonsje', *De Telegraaf*, 6 november 2001, 'Puinhoop', *De Telegraaf*, 17 december 2001.

22 Thomas Risse, 'To Euro or not to Euro', ARENA, Working Paper 01/98, Oslo, 1998, verkrijgbaar via www.arena.uio.no en Medrano (2003).

23 Europese Commissie, 'Perceptions de l'Union Européenne', rapport, juni 2001, verkrijgbaar via http://europa.eu.int/comm/public-opinion. De Nederlandse resultaten zijn gebaseerd op 4 focusgroepen met 31 leden (laag, middelbaar en hoogopgeleid). Twee bijeenkomsten zijn gehouden in Amsterdam, twee in Zwolle.

24 Speciale eurobarometer, Nummer 251 (The Future of Europe), 2006.

25 Eurobarometer, nummer 66.

26 De toenmalige adjunct-hoofdredacteur van *De Telegraaf* verklaarde het gevonden gemis aan negatieve kwalificaties van de EU in verhouding met de

hoofdredactionele commentaren van *de Volkskrant* uit een bewuste afstand van de euroscepsis van Bolkestein en Fortuyn en de bij de hoofdredactie bekende weerklank van die scepsis onder de trouwe lezers van *De Telegraaf* (interview augustus 2003). Hij meende dat *De Telegraaf* in Europese zaken tegen haar eigen abonnees durft in te gaan en dat *de Volkskrant* meebeweegt met de (thans sceptische) opvattingen van haar abonnees.

Hoofdstuk 5

1 Interview, 16 juli 2003, 'Final Case Report on Interviews with Collective Actors in Claims-making and Political Mobilisation, Germany', 35, Europub.com, juni 2004, verkrijgbaar via europub-wz.berlin.de. De citaten die in dit hoofdstuk worden vermeld zijn in het Nederlands vertaald door de auteurs van dit boek.
2 Interview, 6 mei 2003, 'National Case Report on Political Mobilisation and Communication Strategies of Collective Actors, United Kingdom', 50, Europub.com, mei 2004, verkrijgbaar via europub-wz.berlin.de.
3 Interview, 27 oktober 2003, 'Final Case Report on the Communication Strategies of Collective Actors, France', 11, Europub.com, juni 2004, verkrijgbaar via europub-wz.berlin.de.
4 Eurobarometer, nummer 69.
5 Eurobarometer, nummer 68.
6 Arno Korsten en Peter de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*. 's-Gravenhage: Elsevier, 2006.
7 Eurobarometer, nummer 69.
8 Hanspeter Kriesi, 'Integrated Cross-national Report of Political Mobilisation and Communication Strategies of Collective Actors', 42, 12 juli 2004, verkrijgbaar via europub-wz.berlin.de.
9 Interview, 8 mei 2003, Case Report UK, 57.
10 Interview, 6 mei 2003, Case Report UK, 57.
11 Interview, 27 november 2003, Case Report France, 22.
12 Interview, 20 november 2003, 'National Case Report on Political Mobilisation and Communication Strategies of Collective actors, Italy', 53, juni 2004, verkrijgbaar via europub-wz.berlin.de.
13 Interview, 22 januari 2004, Case Report Italy, 28.
14 Interview, 8 oktober 2004, Case Report Italy, 28.
15 Interview, 6 mei 2003, Case Report UK, 34.
16 Interview, 23 mei 2003, Case Report Germany, 35
17 Interview, 9 oktober 2003, Case Report UK, 46.

18 Interview, 13 mei 2003, Case Report Germany, 47.
19 Interview, 27 november 2003, Kriesi, Integrated Report, 48.
20 Interview, 4 juni 2003, Case Report UK, 47.
21 Interview, 7 mei, Case Report UK, 47.
22 Ruud Koopmans, 'Analysis of Political Claims in European Print Media, Integrated Report: Cross-National, Cross-Issue, Cross-Time', Europub.com, april 2004, verkrijgbaar via europub.com.wz-berlin.de.
23 Berekend voor de zes sectorale beleidsterreinen. Commentaren op Europese integratie in het algemeen zijn hierbij dus niet meegenomen.
24 Barbara Pfetsch, 'The Voice of the Media in the European Public Sphere: Comparative Analysis of Newspaper Editorials', Europub.com, juli 2004, verkrijgbaar via europub.com.wz-berlin.de.
25 Eurobarometer, nummer 69.
26 De eurobarometer-data zijn voor deze laatste twee vragen niet beschikbaar in alle landen.
27 Eurobarometer, nummer 68.
28 Paul Statham, 'Integrated Report on Interviews with Journalists', europub.com, oktober 2004, verkrijgbaar via europub-wz.berlin.de.
29 Interview, 'Final Case Report of Interviews with Media Professionals, Spain', europub.com, 22, juni 2004, verkrijgbaar via europub-wz.berlin.de.
30 Interview, 'Final Case Report on Communication Strategies of the Media, United Kingdom', europub.com, 46, mei 2004, verkrijgbaar via europub-wz.berlin.de.
31 Interview, 6 augustus 2003, 'Final Case Report on Communication Strategies of the Media, Italy', europub.com, 6, juni 2004, verkrijgbaar via europub-wz.berlin.de.
32 Interview, Case Report UK, 45
33 Interview, 'Final Case Report on Communication Strategies of the Media, Germany', europub.com, 26, juni 2004, verkrijgbaar via europub-wz.berlin.de.
34 Interview, Case Report UK, 40.
35 Interview, Case Report Germany, 26.
36 Interview, Case Report UK, 40.
37 Interview, 30 mei 2003, 'National Case Report of Delphi Analysis, United Kingdom', europub.com, 20, april 2004, verkrijgbaar via europub-wz.berlin.de.
38 Interview 19 september 2003, 'National Case Report of Delphi Analysis, Italy', europub.com, 19, april 2004, verkrijgbaar via europub-wz.berlin.de.

Hoofdstuk 6

1 Eerste Kamer der Staten-Generaal (2007).

2 Joop de Vries, *Wiens Europa wint?* Amsterdam: Business Contact, 2006.

3 *The Economis*t, 'Fit at 50? – a Special Report on the European Union', 382, 17 maart 2007, 3-20, 19.

4 Dit is ook het algemene beeld. Als wij alle aanspraken optellen, dan zijn verenigingen belangrijker in de openbare sfeer dan overheden. Maar als wij kijken naar afzonderlijke beleidssectoren (zoals landbouwbeleid, monetair beleid en integratiebeleid), dan overheersen de woordvoerders van de overheden in Duitsland, Groot-Brittannië, Frankrijk, Italië, Nederland, Spanje en Zwitserland. Zie Ruud Koopmans, 'Who Inhabits the European Public Sphere?', *European Journal of Political Research*, 46:2, 2007, 183-210.

5 Zie ook Andeweg en Irwin (2005), in het bijzonder 179-185.

6 De Beus en Mak (2005), Pijpers (2005), Van Grinsven, Van Keulen en Rood (november 2006) en Vereniging Democratisch Europa, '*Een oorverdovende stilte*'. Amsterdam: juli 2007.

7 Jos de Beus, 'Eeuwige democratie, Europese politiek in tijden van wereldvorming', *inaugurele rede*, Rijks Universiteit Groningen, 18 november 1997, 21-25.

8 Vergelijk Van de Steeg (2005).

9 Nationale Conventie, *Hart voor de publieke zaak*. 's-Gravenhage, september/oktober 2006; Idem, *De Europese Unie als statenverbond*. 's-Gravenhage, september/oktober 2006.

10 Banducci et al. (2006).

11 Aarts en Van der Kolk (2005), Van Praag et al. (december 2005). Zie voor een poging om met experimenteel onderzoek te laten zien dat het referendum van 2005 heeft geleid tot een zekere politisering van rivaliserende partijen en vereenzelviging van rationele kiezers rondom Europese strijdpunten: Catherine E. de Vries, 'The Impact of EU Referenda on National Electoral Politics: The Dutch Case', *West European Politics*, 32:1, 2009, 142-171.

12 Wouter van der Brug, *Een crisis van de partijendemocratie?* Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008 (oratie)

13 Vollaard en Boer (2005); Corry van Renselaar en Ger Blom, *Quo Vadis Europa?* Amsterdam: de Nederlandsche Bank, november 2006, Centraal PlanBureau en Sociaal en Cultureel Planbureau, *Market Place Europe* (juli 2007), 51, De Vries en Van Kersbergen (2007), 309, Arenthals Grant Thornton, *International Business Report 2007 – European Business*. Alphen aan den Rijn, augustus 2007, 18.

14 De Beus (2006), en idem, 'Het grote Europese gedrang', *VDE-Europalezing 2006*. Amsterdam: Vereniging Democratisch Europa, 2006.

15 Zie de belangrijke metingen en beschouwingen van tijdgeest en levensgevoel door het Sociaal en Cultureel Planbureau, vooral *Een kwart eeuw sociale verandering* (Den Haag, juni 1999), *In het zicht van de toekomst* (Den Haag, september 204) en *De sociale staat van Nederland* (Den Haag, september 2007).

16 Lijphart (1988) en idem (1999), 42-47.

17 Zie Anker (2005), eindrapport focusgroepen Ministerie van Buitenlandse Zaken, en Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nederland in Europa, van droom naar daad*. 's-Gravenhage, 19 mei 2006.

18 Zie de brief 'Communicatie over Europa' van de staatssecretaris voor Europese Zaken Frans Timmermans van het vierde kabinet-Balkenende aan de Tweede Kamer, Den Haag, 7 december 2007 (DIE-64/07).

19 Zie over de Europese transparantiebeweging Van Gerven (2005), 212-255, Fung et al. (2007), 127-150 en Naurin (2007).

20 Zie over deze vraag ook de Commissie Europese Integratie van de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken, in het bijzonder *De EU en de band met de Nederlandse burger* (2005) en *Europa een prioriteit!* Den Haag, november 2006, Briefadvies 52. Een onzer schreef mee aan deze twee adviezen.

21 H.J. Schoo, *Een bitter mensbeeld*. Amsterdam: Bert Bakker, 2004, 193-195. Zie bijvoorbeeld Pels (2005).

22 Zie voor recente studies over een opeenstapeling van veranderingen in de journalistiek Davies (2008), en Oosterbaan en Wansink (2008).

23 Zie over dit dilemma N.C.F. van Sas, *De metamorfose van Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004, en Paul Scheffer, *Het land van aankomst*. Amsterdam: Bezige Bij, 2007.

24 Vergelijk de lessen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in de rapporten *Naar een Europabrede Unie* (2001), *Slagvaardigheid in de Europabrede Unie* (2003) en de verkenningen *Nederland en de Europese grondwet* (2003), *De staat van de democratie. democratie voorbij de staat* (2004) en, vooral, *Europa in Nederland/Rediscovering Europe in the Netherlands* (2007).

25 De Duitse bondskanselier Merkel, de opvolger van Schröder, opereert in de nieuwsmedia terughoudend en staat dus meer in de naoorlogse traditie van depolitisering. Hetzelfde geldt voor de Britse premier Brown, opvolger van Blair.

26 Snyder (2000), Philip Bobbitt, *The Shield of Achilles*. New York: Knopf, 2002; Michael Mann, *The Dark Side of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005; Mansfield en Snyder (2005).

27 Bartolini (2005); Hanspeter Kriesi et al, 'Globalization and the Transformation of the National Political Space', *European Journal of Political Research*, 45:6, 2006, 921-956, Hanspeter Kriesi et al., 'The Role of European Integration in National Election Campaigns', *European Union Politics*, 8:1, 2007, 83-

108; Hanspeter Kriesi et al., *West European Politics in the Age of Globalisation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008; Liesbeth Hooghe en Gary Marks (2009).

28 Zelfs in Brussel heeft de begeestering plaats gemaakt voor professionele appreciatie vermengd met groepsbelangen: De Gruyter (2006).

29 Mair (2007).

30 Green Cowles (2001); Vivien A. Schmidt, *Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2006; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007).

31 Zie bijvoorbeeld Arendo Joustra, *Het hof van Brussel, of hoe Europa Nederland overneemt*. Amsterdam: Prometheus, 1997; De Beus en Scheffer (1999) en Frits Bolkestein, *Grensverkenningen*. Amsterdam: Bert Bakker, 2005; Van der Velden (2005); Rob de Wijk, *Supermacht Europa*. Amsterdam: Mets & Schilt, 2005, en Eppink (2007).

32 Zie bijvoorbeeld Peter Wagner (red.), *Languages of Civil Society*. Oxford: Bergahn Books, 2006, en Frits Bolkestein, *De twee lampen van de staatsman*. Amsterdam: Bert Bakker, 2006, 267-298.

33 Levy, Pensky en Torpey (2005). Ten onrechte omdat deze politicus geen oog heeft voor landen waar regeringen met steun van meerderheden instemden met de bezetting van Irak, voorbarig omdat deze filosoof geen oog heeft voor het incidentele karakter van dergelijke opvallende gebeurtenissen en de stilte erna (vergelijk de stilte na de Haider-boycot van Oostenrijk in 2000).

34 De Beus en Mak (2001), 339-357.

35 Zie Jeremy Rifkin, *The European Dream*. New York: Tarcher, 2004; Mark Leonard, *Why Europe Will Run the 21st Century*. Londen: Fourth Estate, 2005; Herfried Münkler, *Imperien*. Berlijn: Rowohlt, 2005; Centre for European Reform, *EU 2010: A Programme for Reform*. Brussel, februari 2006; Jan Zielonka, *Europe as Empire*. Oxford: Oxford University Press, 2006; Olivier Costa en Paul Magnette, 'How the EU Could Overcome the Current Constitutional Crisis', *Garnet Policy Brief*, 4, mei 2007; Perry Anderson, 'Depicting Europe', *London Review of Books*, 28, 2007, 20 september; Gowan en Brantner (2008).

36 Bill Emmott, *Rivals*. New York, Harcourt, 2008; Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams*. New York: Knopf, 2008; Parag Khanna, *The Second World*. New York: Random House, 2008; Mark Leonard, *What Does China Think?* New York: Public Affairs, 2008; Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere*. New York: Public Affairs, 2008; Fareed Zakaria, *The Post-American World*. New York: Norton, 2008.

37 Vgl. het begrip 'marktstaat' van Bobbitt (2002) en Philip Bobbitt, *Terror and Consent*. New York: Knopf, 2008.

38 Jaap Woldendorp, *The Polder Model: From Disease to Miracle?* Amsterdam: Vrije Universiteit, 2005 (diss.)

39 W.G.Ph.E. Wedekind, 'Aanbesteden, het blijft een hele opdracht', *afscheidsrede*, Universiteit van Amsterdam, 28 oktober 2005; G.W.A. van der Meent, 'Zoeken naar El Dorado', *inaugurele rede*, Universiteit van Amsterdam, 16 november 2007.

40 Zie Peter J. Katzenstein, *A World of Regions*. Ithaca: Cornell University Press, 2005.

41 Zie het meest recent Habermas (2004). Zie ook Eriksen en Fossum (2000); Jos de Beus, 'The European Union as Community', in: Paul van Seters (red.), *Communitarianism in Law and Society*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2006, i.h.b.87-93, en John P. McCormick, *Weber, Habermas, and Transformations of the European State*. Chicago: Chicago University Press, 2007.

42 Bernard Wasserstein, *Barbarism and Civilisation*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

43 Vgl. Herman Vuijsje, *Correct*, geactualiseerde editie. Amsterdam: Olympus, 2008.

44 M.C.P.M. van Schendelen, 'Europa moet hoger op de agenda Kamer', *NRC Handelsblad*, 17 januari 2008.

45 Jouke Turpijn, *Mannen van gezag. De uitvinding van de Tweede Kamer 1848-1888*. Amsterdam: Wereldbibliotheek, 2008, 129-130.

Register

STUDIES OVER POLITIEKE VERNIEUWING

REEDS VERSCHENEN TITELS

Willem Witteveen, *De denkbeeldige staat: voorstellingen van democratische vernieuwing*, 2000 (ISBN 978 90 5356 434 9)

Mark Bovens, *De digitale republiek: democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*, 2003 (ISBN 978 90 5356 640 4)

Bas van Stokkom, *Rituelen van beraadslaging: reflecties over burgerberaad en burgerbestuur*, 2006 (ISBN 978 90 5356 924 5)

Frank Hendriks, Vitale democratie: theorie van democratie in actie, 2006 (ISBN 978 90 5356 957 3)

André Gerrits, Democratie door interventie: de nieuwe White Man's Burden?, 2006 (ISBN 978 90 5356 958 0)

Tsjalling Swierstra & Evelien Tonkens, *De beste de baas? Prestatie, respect en solidariteit in een meritocratie*, 2008 (ISBN 978 90 5356 815 6)

Margo Trappenburg, *Genoeg is genoeg: over gezondheidszorg en democratie*, 2008 (ISBN 978 90 5356 819 4)